

**UNISCI**

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

**RESEARCH  
UNIT ON  
INTERNATIONAL  
SECURITY AND  
COOPERATION**

**ISSN 2386-9453**

## **CONFLICTOS / CONFLICTS**

- Víctor-Mario Bados y Marién Durán* Las "nuevas guerras": una propuesta metodológica para su análisis
- Valerio d'Angelo* Hostis ante portas: el poder, la guerra y la figura del enemigo en las relaciones internacionales

## **ESTADOS UNIDOS / UNITED STATES**

- Guillem Colom* Rumsfeld "Revisited": La tercera estrategia de compensación estadounidense
- Manuel Iglesias* La continuidad del discurso neoconservador frente a la política exterior de la administración Obama
- Raimundo Rodríguez y Javier Jordán* La importancia creciente de las fuerzas de operaciones especiales en Estados Unidos y su influencia en el resto de países de la OTAN

## **AMÉRICA LATINA / LATIN AMERICA**

- Cristián Faundes* La Construcción del Poder Nacional en la Bolivia de Evo Morales (2006-2014)

## **CUESTIONES ACTUALES / CURRENT ISSUES**

- Gonzalo de Salazar* El Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares: los temas claves en la conferencia de examen en 2015
- Mario José Gallego* De Barbados a Samoa: repaso de los principales hitos de los pequeños estados insulares en desarrollo desde 1994 hasta 2004

Disponible on-line:

*Available on-line:*

[www.ucm.es/  
info/unisci](http://www.ucm.es/info/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. Todos los números están disponibles de forma gratuita en nuestra página web [www.ucm.es/info/unisci](http://www.ucm.es/info/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. All the issues are available free of charge at our website [www.ucm.es/info/unisci](http://www.ucm.es/info/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*

#### **Li Nan**

*Senior Research Fellow,  
U.S. Naval War College*

#### **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*

#### **Dan Tschirgi**

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

#### **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*

#### **Kostas Ifantis**

*Professor of International Relations,  
Athens University*

**Juan Emilio Cheyre**  
*Director, Center for International Studies,  
Catholic University of Chile*

**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,  
Complutense University of Madrid*

**VOCALES / ASSOCIATE EDITORS**

**Carlos Corral**  
*Chair in Religious Forces in International Society  
(Emeritus), Complutense University, Madrid*

**David García**  
*Professor of International Relations,  
Complutense University, Madrid*

**Javier Ignacio García**  
*Professor of International Relations,  
IE University, Segovia*

**Belén Lara**  
*Arms Control and Disarmament Expert,  
Senior Researcher, UNISCI*

**Antonio Alonso**  
*Professor of International Relations,  
CEU San Pablo University, Madrid*

**Xira Ruiz**  
*Professor of International Relations,  
Complutense University Madrid*

**Alberto Priego**  
*Professor of International Relations,  
Comillas University, Madrid*

**Rubén Herrero de Castro**  
*Professor of International Relations,  
Complutense University, Madrid*

**Gracia Abad**  
*Professor of International Relations,  
Nebrija University, Madrid*

**Javier Morales**  
*Professor of International Relations  
Universidad Europea, Madrid*

**Mercedes Guinea**  
*Professor of International Relations,  
Complutense University, Madrid*

**Gustavo Díaz**  
*Professor of International Relations,  
Complutense University, Madrid*

**SECRETARIO DE REDACCIÓN / EDITORIAL COORDINATOR**

**Eric Pardo Sauvageot**

**AYUDANTES DE REDACCIÓN / EDITORIAL ASSISTANTS**

**Gloria Inés Ospina, María-Ángeles Alaminos Hervás, Beatriz Tomé, Nieva Machín, Mónica Miranzo, Carlos del Río, Raquel Barras.**

## **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.

© **UNISCI, 2015 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/info/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 Comité de Redacción 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 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 Editorial Committee 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 or blogs 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 |
|-------------------------|--------------------------------------|---|

### CONFLICTOS / CONFLICTS

|  |   |    |
|--|---|----|
| <i>Víctor-Mario Bados<br/>Marién Durán</i> | Las "nuevas guerras": una propuesta metodológica para su análisis                                 | 9  |
| <i>Valerio d'Angelo</i>                    | Hostis ante portas: el poder, la guerra y la figura del enemigo en las relaciones internacionales | 35 |

### ESTADOS UNIDOS / UNITED STATES

|   |  |     |
|---|--|-----|
| <i>Guillem Colom</i>                          | Rumsfeld "Revisited": La tercera estrategia de compensación estadounidense   | 69  |
| <i>Manuel Iglesias</i>                        | La continuidad del discurso neoconservador frente a la política exterior de la administración Obama                                  | 89  |
| <i>Raimundo Rodríguez y<br/>Javier Jordán</i> | La importancia creciente de las fuerzas de operaciones especiales en Estados Unidos y su influencia en el resto de países de la OTAN | 107 |

### AMÉRICA LATINA/ LATIN AMERICA

|                         |   |     |
|-------------------------|---|-----|
| <i>Cristián Faundes</i> | La Construcción del Poder Nacional en la Bolivia de Evo Morales (2006-2014) | 125 |
|-------------------------|---|-----|

### CUESTIONES ACTUALES / CURRENT ISSUES

|                           |  |     |
|---------------------------|--|-----|
| <i>Gonzalo de Salazar</i> | El Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares: los temas claves en la conferencia de examen en 2015                    | 155 |
| <i>Mario José Gallego</i> | De Barbados a Samoa: repaso de los principales hitos de los pequeños estados insulares en desarrollo desde 1994 hasta 2004 | 169 |



|                                    |     |
|------------------------------------|-----|
| <b>NOVEDADES / LATEST NEWS</b>     | 185 |
| <br>                               |     |
| Sobre UNISCI / <i>About UNISCI</i> | 187 |
| Instrucciones para los autores     | 191 |
| <i>Instructions to authors</i>     | 195 |



## **NOTA EDITORIAL / EDITOR'S NOTE**

**Antonio Marquina<sup>1</sup>**

*Director de UNISCI*

Este número incluye varios apartados centrados en cuestiones de actualidad. En primer término una evaluación de los planteamientos sobre las “nuevas guerras” buscando proporcionar una mejor herramienta práctica para el análisis de los conflictos actuales. Ligado con este primer artículo se incluye un segundo artículo sobre la metamorfosis de la figura del enemigo y los cambios históricos que esta figura ha tenido, desembocando en la situación presente y los riesgos de mayor probabilidad, donde Occidente no puede garantizar la seguridad mundial como hace dos décadas y donde la nueva ordenación mundial parece abocar a la aparición de nuevos enemigos.

Un segundo apartado se centra en Estados Unidos, el líder del mundo occidental, incluyendo tres temas importantes: la nueva estrategia de compensación estadounidense, buscando incrementar la brecha tecnológico-militar frente a potenciales adversarios y así mantener el liderazgo mundial; la creciente importancia de las fuerzas de operaciones especiales, impulsada por los buenos resultados obtenidos en las operaciones realizadas por los Estados Unidos; y la continuidad del discurso neoconservador estadounidense que sigue apegado a sus tradicionales principios, manteniendo su particular concepción del excepcionalismo americano en medio de un evidente reajuste de la ordenación y relaciones mundiales.

Un tercer apartado se centra en Bolivia, un país en un proceso de cambio notable en el campo político, social y económico. El artículo de Cristián Faundes intenta abordar la explicación de cómo ha evolucionado el poder nacional de Bolivia en los últimos años.

Finalmente un último bloque de artículos se centran en dos cuestiones de notable importancia en 2015: la Conferencia de revisión del tratado de no-proliferación nuclear y los intereses de los Estados insulares, cuyo papel será significativo en la cumbre de París sobre el cambio climático

---

<sup>1</sup> Antonio Marquina Barrio es Catedrático de Seguridad y Cooperación en las Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, Director del Departamento de DIP y Relaciones Internacionales de la UCM, 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](mailto:marioant@cps.ucm.es).





## LAS "NUEVAS GUERRAS": UNA PROPUESTA METODOLÓGICA PARA SU ANÁLISIS

Víctor-Mario Bados Nieto<sup>1</sup> y Marién Duran Cenit<sup>2</sup>  
*Universidad de Granada*

### Resumen:

Hoy día existen numerosos conflictos con características diferentes y singulares difícilmente encuadrables en los arquetipos de los conflictos armados tradicionales o guerras convencionales. De los muchos y variados apelativos surgidos principalmente desde el Fin de la Guerra Fría y como contraposición a las guerras clásicas, fue el concepto de "nuevas guerras" el que tuvo una mayor acogida. Sin embargo, como muchas otras denominaciones, consideramos que no podemos apreciarlo como una herramienta enteramente práctica para el estudio de toda la tipología de conflictos que existen. Por ello, el presente trabajo, mediante la revisión de la literatura más importante sobre estos temas, tiene como objeto proporcionar una herramienta teórico-metodológica, para que mediante la operacionalización de las variables identificativas de las "nuevas guerras", se puedan estudiar de forma más pormenorizada los conflictos contemporáneos para poder establecer comparaciones que arrojen luz sobre las similitudes y las diferencias.

**Palabras clave:** guerras, "nuevas guerras", conflicto étnico, monopolio de la violencia, estado fallido.

**Title in English:** "New Wars: A Methodological Proposal for their Analysis"

### Abstract:

*There are many conflicts today with different and unique characteristics hardly categorized as traditional conventional wars or armed conflicts. Considering the varied denominations that can be found, mainly after the end of the Cold War, as opposed to conventional wars, it was "new wars" the name which had a better reception. However, like many other denominations, we believe that we cannot fully accept it as a practical tool for the study of all types of conflicts in the world. Therefore, this article, by reviewing the most important books and articles on this question, aims to provide a theoretical and methodological tool, making operational the identifying variables of the "new wars". Thus contemporary conflicts can be studied in detail in order to make comparisons that shed light on the similarities and differences.*

**Keywords:** War, "new wars", ethnic conflict, monopoly of violence, failed state.

Copyright © UNISCI, 2015.

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.

---

<sup>1</sup> Víctor Mario Bados Nieto es Teniente Coronel de Infantería Diplomado de Estado Mayor con diversos cursos militares, tanto nacionales como OTAN. Ha participado en diversas operaciones en el exterior y ha tenido destinos al mando de unidades de la Legión y en diversos Estados Mayores, tanto nacionales como internacionales.

*E-mail:* [vbadnie@et.mde.es](mailto:vbadnie@et.mde.es).

<sup>2</sup> Marién Duran Cenit es doctora europea en Ciencia Política y Profesora del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada.

*Email:* [marienduranc@ugr.es](mailto:marienduranc@ugr.es).



## 1. Introduction

Podemos afirmar que hoy día existen numerosos conflictos que difieren por sus características y singularidad de aquellos que se han sucedido a lo largo de la historia. Fue con el fin de la Guerra Fría y durante los últimos años cuando han surgido múltiples apelativos a los cambios de matiz producidos en la naturaleza de la guerra: términos como "nuevas guerras"<sup>3</sup>, guerras de cuarta generación (4GW)<sup>4</sup>, guerras del tercer tipo<sup>5</sup>, guerras asimétricas<sup>6</sup>, guerra de espectador deportivo<sup>7</sup>, guerras híbridas<sup>8</sup>, guerra degenerada o guerra entre la gente<sup>9</sup>, se pusieron de moda y siguen siendo objeto de análisis en las principales investigaciones sobre estas materias. Todas estas etiquetas muestran que, además de la guerra en sentido clásico o convencional, surgieron más opciones y rostros diferentes de los conflictos en las últimas décadas<sup>10</sup>. Numerosos estudiosos e investigadores de diferentes disciplinas como la Seguridad (Kaldor<sup>11</sup>, Duffield<sup>12</sup>), la Economía (Collier y Hoeffler<sup>13</sup>, Jung<sup>14</sup>), la Ciencia Política (Münkler<sup>15</sup>), la Sociología (Shaw<sup>16</sup>, Bauman<sup>17</sup>) o las Relaciones Internacionales (Holsti<sup>18</sup>, Bellamy<sup>19</sup>) coinciden en la existencia de un cambio en el fenómeno de la guerra y los conflictos armados tras la caída del Muro de Berlín. Todos ellos apuntan hacia unas nuevas señas de identidad que hacen que los nuevos conflictos surgidos a finales de siglo XX y que siguen hoy vigentes muchos de ellos, difieran como un todo de los hasta entonces acontecidos.

En este sentido, se hace necesario acudir a métodos comparados apropiados para poder afirmar que realmente existen diferencias entre los conflictos del pasado y los conflictos contemporáneos, y con ello elaborar diferentes categorías. La comparación es una de las

<sup>3</sup> Kaldor, Mary (2001): *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*, Stanford, Stanford University Press.

<sup>4</sup> Lind, William S.; Nightengale, Keith; Schmitt, John F.; Sutton, Joseph W.; Wilson, Gary I.: "The Changing Face of War: Into the Fourth Generation", *Military Review*, vol. 69, nº 10 (1989), pp. 2–11.

<sup>5</sup> Holsti, Kalevi J. (1996): *The State, War and the State of War*, Cambridge, Cambridge University Press.

<sup>6</sup> Este término cobró importancia tras los atentados del 11S. En el año 1995 aparece la primera mención moderna al concepto de guerra asimétrica en un documento del Pentágono: la *Joint Doctrine* de 1995. En el año 1996, el general Ronald R. Fogelman habló sobre "una nueva forma americana de hacer la guerra". En el año 1999, el general norteamericano Wesley Clark durante la intervención de la OTAN en Kosovo lo puso de moda tras un artículo publicado en la revista *Time*.

<sup>7</sup> McInnes, C. (2006): *Spectator-Sport War: The West and Contemporary Conflict*, Colorado, Boulder Lynne Rienner.

<sup>8</sup> Hoffman Frank. (2007): *Conflict in the 21st Century. The Rise of the Hybrid Wars*, Arlington, Potomac Institute for Policy Studies.

<sup>9</sup> Shaw, Martin: "War and Globality: the role and character of war in the global transition", en Ho-Won Jeong (ed.), (1999): *Peace and Conflict. A New Agenda*, Hampshire, Ashgate Publishing.

<sup>10</sup> Münkler, Herfried (2005): *Viejas y "nuevas guerras". Asimetría y privatización de la violencia*. Madrid, Siglo XXI.

<sup>11</sup> Kaldor (2001), *op. cit.*

<sup>12</sup> Duffield, M. (2004): *Las "nuevas guerras" en el mundo global*, Madrid, Catarata, Serie Relaciones Internacionales.

<sup>13</sup> Collier y Hoeffler: "Greed and grievance in civil war", *Oxford Economics Papers*, vol. 56, nº. 4 (2004), pp. 563-595.

<sup>14</sup> Jung D. (2003): *Shadow Globalization, ethnic conflicts and new wars. A political economy of intra-estate war*, Nueva York, Routledge.

<sup>15</sup> Münkler, *op. cit.*

<sup>16</sup> Shaw M. (1999): *War and globality: the role and character of war in the global transition*, Hampshire, Ashgate Publishing.

<sup>17</sup> Bauman, Zygmunt: "Wars of the Globalisation Era", *European Journal of Social Theory*, vol. 4, nº 1 (2001), pp. 11–28.

<sup>18</sup> Holsti, *op. cit.*

<sup>19</sup> Bellamy, A.: "The Great Beyond: Rethinking Military Responses to New Wars and Complex Emergencies", *Defence Studies*, vol. 2, nº 1 (2002), pp. 25-50.



herramienta más útiles para poder avanzar y explicar las diferencias y similitudes entre cada unidad de estudio. Por ello, los académicos de las ciencias sociales siempre han intentado establecer referencias de comparación para incrementar el conocimiento de cada caso, organizar los resultados por categorías, y obtener explicaciones y generalizaciones.<sup>20</sup> Así lo hicieron por ejemplo Kaldor y Münkler cuando iniciaron sus investigaciones.

De esta manera, autores como Kaldor, establecen su punto de partida y de comparación durante la Guerra Fría. Ella expone que los conflictos de este período, -que se denominaron conflictos de baja intensidad para referirse a la guerrilla o al terrorismo-, constituyen el origen de lo que ella califica como las "nuevas guerras" de la posguerra Fría, aunque con características distintivas. Otros autores como Münkler se sitúan sin embargo en la Edad Moderna, pasando por la guerra de los Treinta Años e incluso por conflictos interestatales de nuestro siglo (China y Vietnam, Irak e Irán o la de Etiopía y Eritrea) para captar las diferencias y las peculiaridades de las "nuevas guerras".

Así, el término de "nueva guerra" se convirtió en una de las acepciones más utilizadas desde que apareció hace quince años. Pero quizá, en esta categoría (como también en otras) aunque se haya utilizado la comparación como referencia, no se ha operacionalizado lo suficiente para disponer de una herramienta más práctica, concisa y granular. Los trabajos realizados desde entonces se han centrado en analizar las características de estos conflictos de forma cualitativa, o en verter críticas hacia el concepto de nueva guerra, pero es interesante también poseer un instrumento para el análisis de estos conflictos.

Este trabajo propone por ello, partiendo del análisis de los trabajos sobre nuevas guerras, una herramienta teórica y metodológica para abordar los estudios de caso, que susceptibles de análisis u observación, puedan enmarcarse en el concepto o en la categoría de "nuevas guerras". Esta herramienta adopta una estrategia bipolar, esto es, "nuevas guerras" o lo contrario a ellas, esto es, guerra convencional y mediante un estudio empírico consigue captar los cambios cualitativos que han tenido lugar en la naturaleza del conflicto armado, sirviendo como guía para investigar la granularidad de los datos. Así, tras la identificación de las variables explicativas de las "nuevas guerras", se proponen una serie de indicadores y fuentes que pueden facilitar el trabajo al investigador que se acerque al estudio de caso de algún conflicto con el objeto de su categorización como "nueva guerra".

Para alcanzar este objetivo, el trabajo se organiza de la siguiente forma: en primer lugar se explican algunas de las contribuciones teóricas más importantes sobre las "nuevas guerras" y su origen, así como sus detractores; en segundo lugar, se analizan las variables identificativas de las nuevas guerras expuestas por diversos autores y gracias a la aportación de la revisión teórica; seguidamente, se operacionalizan las variables explicativas seleccionadas trasladándolas a una herramienta de análisis y disección de conflictos y por último se ofrecen unas conclusiones en las que se sintetiza el concepto de nuevas guerras y la herramienta propuesta para el análisis de los conflictos contemporáneos.

## **2. Contribuciones teóricas sobre las "nuevas guerras"**

La finalidad de este apartado es efectuar un análisis sobre las contribuciones teóricas de las nuevas guerras. Tratamos en primer lugar las aportaciones de los autores que defienden la existencia de diferencias entre los conflictos contemporáneos y las guerras tradicionales. Principalmente tenemos las aportaciones de Lind, Van Creveld, Kaldor, Münkler, Duffield y Bellamy. En segundo lugar tratamos a los autores que rebaten a los "nuevos guerristas" como

<sup>20</sup> Landman, Tod (2011): *Política comparada. Una introducción a su objeto y métodos de investigación*, Madrid, Alianza Editorial, p. 28.



Newman, Kalyvas, Henderson, Singer, Harbom, Wallensteen, Melander, Oberg, Hall y Gleditsch; y por último, consideramos la reciente respuesta de Kaldor a estos trabajos, defendiendo su hipótesis de las nuevas guerras. El objetivo de este análisis es extraer todas aquellas señas de identidad que a efectos metodológicos serán consideradas como variables independientes e identificativas claves sobre estos conflictos, ya trabajadas por los diferentes estudiosos.

El término "nuevas guerras" fue acuñado por Mary Kaldor<sup>21</sup> tras analizar ampliamente las señas de identidad de los conflictos armados surgidos tras el final de la Guerra Fría si bien, académicos anteriores a ella, como Van Creveld y Lind ya apuntaron unas nuevas características que los nuevos conflictos estaban mostrando.

Así, Van Creveld aporta la tesis de que la guerra ha sufrido una transformación en el sentido de que pasa a ser una actividad que deja de perseguir unos objetivos racionales para convertirse en un fenómeno irracional como consecuencia del menoscabo de la legitimidad de los Estados. La guerra de esta manera, pierde su propósito político en el sentido clauwitziano y pasa a estar impulsada por otros de orden religioso, cultural, étnico o tecnológico.

Será posteriormente Lind quien acuñe el término de guerras de cuarta generación (4GW), como aquellas que usarán todas las redes y recursos disponibles en los ámbitos político, económico, social y militar para convencer a los que han de tomar las decisiones políticas del bando enemigo que, bien sus objetivos son inalcanzables, bien son demasiado costosos en cuanto a los beneficios a conseguir. Por ello las 4GW serán largas en cuanto a su duración.

En cuanto a las propuestas de Mary Kaldor, ésta basó sus estudios de caso en Bosnia y en Nagorno-Karabaj, considerando el primero como un caso paradigmático de "nueva guerra". El argumento fundamental que defendía es que "durante los años ochenta y noventa se desarrolló un nuevo tipo de violencia organizada –especialmente en África y Europa del Este– propio de la actual era de la globalización". Este tipo de violencia lo califica de "nueva guerra", utilizando el término "guerra" para subrayar "el carácter político de este nuevo tipo de violencia", si bien también reconoce que en estas "nuevas guerras" no están tan claros los motivos políticos: hay un desdibujamiento de límites en la guerra, adquiriendo importancia la presencia del crimen organizado ejercido por grupos privados y las violaciones a gran escala de los Derechos Humanos, no solo por los estados, sino también por grupos organizados políticamente<sup>22</sup>.

Este tipo de violencia, muestra además notables diferencias con las guerras hasta entonces acaecidas. Estas diferencias se concretan en el origen de su aparición (la importancia de la globalización y de la internacionalización del conflicto); el marco geográfico en el que se desarrollan (ahora predominan más los conflictos intraestatales); los motivos que las animan (carácter identitario étnico o religioso); los métodos y estrategias de combate (violencia en algunos casos extrema contra civiles) formas de financiación (o lo que se conoce como nueva economía de guerra) y los actores que intervienen (fragmentación y multiplicidad de actores, privatización de la violencia).

En primer lugar, Kaldor defiende que son guerras propias de la era de la globalización. Son guerras locales y civiles en su mayoría, con múltiples repercusiones transnacionales. Esto es, son conflictos intraestatales en los que se produce una internacionalización del conflicto. Estas repercusiones implican una presencia internacional que incluye a todo un "ejército" internacional que va desde periodistas extranjeros, soldados mercenarios y asesores militares,

<sup>21</sup> Véase Kaldor (2001), *op. cit.*, p. 15.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 15-16.



expatriados voluntarios, ONG, instituciones internacionales, como la ACNUR, la UE, UNICEF, la OSCE y la propia ONU, mostrando, en definitiva, un tipo de respuesta a la guerra que se caracteriza por el cosmopolitismo.

Otra de las características que les atribuye, opuesta a las antiguas guerras civiles es la ideología *versus* identidad, al caracterizarse principalmente por movilizaciones que tienen su base en las cuestiones de identidad en contraste con las ideologías o geopolíticas de las antiguas guerras. Ella misma resalta que con política de identidades se refiere "a la reivindicación del poder basada en una identidad concreta: nacional, de clan, religiosa o lingüística. El peligro de este tipo de política reside en que fragmenta y excluye. Generan minorías diferenciadas, provocando discriminación psicológica y en casos extremos expulsión de poblaciones y genocidio.

En cuanto a los métodos de combate son guerras con y para la población *versus* violencia contra la población. Se caracterizan por una violencia extrema contra los civiles, con técnicas de guerrilla y contra guerrilla y desplazamientos masivos de población civil.

Y por último tiene en cuenta el factor de la economía de guerra. Las antiguas guerras eran más autárquicas y centralizadas, mientras ahora se han caracterizado por una nueva economía de guerra globalizada. En este sentido, una característica importante ha sido la privatización de la violencia. Sin embargo, en la práctica, como apunta Kaldor, la distinción entre lo privado y lo público, lo estatal y lo no estatal, lo informal y lo formal, lo que se hace por motivos económicos o políticos no es fácil de establecer.<sup>23</sup>

A la tesis sostenida por Kaldor se le sumarán numerosos estudiosos como Münkler, Bellamy, Beck, o Duffield, que aunque con algunas discrepancias, coinciden con la autora en la aparición de señas de identidad propias o claves de estos conflictos.

Es decir, unos rasgos diferenciadores que se contraponen a las características de las guerras clásicas y convencionales entre estados, las denominadas "viejas guerras". Estos rasgos diferenciadores hay que buscarlos sobre todo en el origen de estos conflictos. Conocer la génesis de los mismos y su contextualización es fundamental para saber interpretarlos y diferenciarlos de otros tipos de conflictos.

En general, los principales motivos aportados por diversos autores como desencadenantes de las "nuevas guerras", los podemos cifrar en los siguientes: la globalización, la finalización de la Guerra Fría y la crisis del estado westfaliano.

En primer lugar y siguiendo fundamentalmente a Kaldor, considera a la globalización como causa primaria en la aparición de las "nuevas guerras". De hecho, introduce su obra afirmando que "las "nuevas guerras" deben interpretarse en el contexto del proceso conocido como globalización", entendiéndola como una "intensificación de las redes globales, militares y culturales a escala mundial... como una consecuencia de la revolución en las tecnologías de la información y también de las drásticas mejoras en la comunicación y el tratamiento de datos"<sup>24</sup>. ¿Cómo se aprecia el impacto de la globalización en las "nuevas guerras"? Este impacto se visibiliza en la presencia de una diversidad de nuevos actores civiles y militares cuanto menos no tan numeroso como en las guerras precedentes.

Otros autores como Duffield, Ishiyama, Bellamy, Hobsbawm y Bauman, también consideran a la globalización como origen de los nuevos conflictos. Duffield, aprecia con la globalización un nuevo patrón entre las políticas de los países del Norte que pone un nuevo énfasis en la falta de desarrollo en el Sur al "fomentar la inestabilidad internacional a través

<sup>23</sup> *Ibid.*, pp. 15-28.

<sup>24</sup> *Ibid.*, pp. 17-18.



del conflicto, las actividades delictivas y el terrorismo"<sup>25</sup>. Ishiyama contempla a la violencia entre iguales étnicos y sociales como una forma de tratar de arreglar o estabilizar la identidad étnica en medio de las incertidumbres de la globalización.<sup>26</sup> Bellamy, por el contrario, reconoce a la globalización como una creciente interconexión de las sociedades que ha tenido efectos innegables sobre la capacidad de los grupos rebeldes para difundir su mensaje y buscar adeptos y financiación<sup>27</sup>. Hobsbawm afirma que la globalización es la forma actualmente dominante del capitalismo de libre mercado que ha traído un aumento considerable de las desigualdades sociales y económicas dentro de cada país e a nivel internacional.<sup>28</sup> En términos similares se expresa Bauman al sostener que hay una serie de consecuencias negativas de la globalización, tales como la generación de excedentes que no tienen a dónde ir en un mundo repleto, con desigualdades cada vez más visibles en un mundo en el que cada vez es más difícil garantizar la seguridad colectiva para las comunidades y las naciones.<sup>29</sup>

La segunda causa que se apunta como facilitadora de las "nuevas guerras" la encontramos en la finalización de la Guerra Fría. Sin embargo esta causa para Kaldor es a su vez consecuencia de que el Bloque del Este sucumbiera a la globalización. Por tanto, no la podemos contemplar enteramente como una causa originaria. Lo que sí se puede afirmar, es que la caída del Muro de Berlín produjo una distribución de poder menos estable que la resultante de tener un orden mundial bipolar. También Kaldor argumentará que las "nuevas guerras" son consecuencia indudable de la reconfiguración del poder resultado del final de la Guerra Fría, lo que permitió la disponibilidad de excedentes de armas sin control, el descrédito de las ideologías socialistas, la desintegración de los imperios totalitarios y la retirada de apoyo de las superpotencias a regímenes clientelares.<sup>30</sup> Para Snow, el sistema internacional altamente estructurado y predecible en sus relaciones colapsó y evolucionó hacia un mundo más desregulado. Las grandes potencias no sentían ni apetito, ni tenían capacidad para controlar la violencia interna en los países del Tercer Mundo.<sup>31</sup>

Siguiendo de nuevo a Kaldor, igualmente otro de los motivos principales que ha desencadenado su aparición, lo podemos encontrar en lo que se puede enmarcar como la crisis de los estados westfalianos surgidos tras 1648.<sup>32</sup> Según la autora, los estados se sintieron impelidos a monopolizar el uso de la violencia y eliminar con ello la violencia organizada, así como a los demás actores privados surgidos en los conflictos. Si se falla en esta labor, el estado pierde su legitimidad, como diría Carl Schmitt "*Protect ergo oblige*, es decir, mientras proteja tendré la obediencia de los súbditos. De este modo, las "viejas guerras" quedan asociadas a los estados nación. Eran conflictos entre estados con clara diferenciación de lo público y lo privado, los asuntos internos de los externos y la política de la economía.<sup>33</sup> A este argumento se sumarán también otros autores quienes apelarán al surgimiento de los estados fallidos en los que aparecerá el fallo de la modernidad.<sup>34</sup> Consideran que la exclusión del Sur del capitalismo global ha acrecentado las diferencias con los países pobres, y permitido el

<sup>25</sup> Duffield (2004), *op. cit.*

<sup>26</sup> Ishiyama, John.: "Does Globalization Breed Ethnic Conflict?", *Nationalism and Ethnic Politics*, vol. 9, nº 4 (2004), pp. 1-23.

<sup>27</sup> Bellamy, *op. cit.*, pp. 25-50.

<sup>28</sup> Hobsbawm, Eric (2006): *Guerra y Paz en el siglo XXI*, Barcelona, Crítica.

<sup>29</sup> Bauman, *op. cit.*, pp. 11-28.

<sup>30</sup> Véase Kaldor (2001), *op. cit.*, p. 18.

<sup>31</sup> Snow, Donald (1996): *Uncivil wars: international security and the new internal conflicts*, Boulder, Lynne Rienner publishers.

<sup>32</sup> Véase Kaldor (2001), *op. cit.*

<sup>33</sup> Kaldor, Mary: "A decade of Humanitarian Intervention: the role of Global Civil Society", en Glasius, M.; Kaldor, M. & Anheier, H. (ed.) (2002): *Global Civil Society*, Oxford, Oxford University Press, pp. 109-148.

<sup>34</sup> Véase Bauman, *op. cit.*, pp. 11-28.



colapso de estructuras estatales (estados fallidos) y la aparición de gobiernos débiles y corruptos. Münkler también alude a la pérdida del monopolio de la violencia por parte del estado, quien ya no garantiza la seguridad de sus súbditos.<sup>35</sup> Igualmente Ulrich Beck se une a estas tesis, afirmando que se ha producido una desfronterización de la guerra, producto en primer lugar de la pérdida del monopolio legítimo de la violencia del estado (aparición de señores de la guerra, compañías privadas de seguridad, ejércitos privados, etc.) y por otro lado de la adquisición de conciencia de la globalidad de los peligros, lo cual también puede tener su vertiente positiva puesto que aumenta la conciencia de los Derechos Humanos, y los estados en algunas ocasiones se unen para ponerle fin<sup>36</sup>.

Sin embargo, como contestación a estas tesis, aparecen otros estudiosos que se oponen a la existencia de esta nueva realidad. Entre ellos destacan Newman, Kalyvas, Henderson, Singer, Harbom, Wallensteen, Melander, Oberg, Hall y Gleditsch como más significativos, aunque nos centraremos en las tesis de los dos primeros. Consideran esencialmente que no se debe hablar de "nuevas guerras" como fenómeno que presente rasgos identificativos diferentes de los conflictos conocidos hasta el momento. Según estos autores la distinción es exagerada, ya que no sólo la realidad social de los conflictos armados ha cambiado, sino también nuestro enfoque y análisis. Para ello recurren fundamentalmente a técnicas cuantitativas para demostrar que las conclusiones, principalmente cualitativas de los "nuevos guerristas" son, bien erróneas, bien distorsionadas.

Newman rebate desde los datos que las "nuevas guerras" no presentan elementos cualitativos muy distintos de las hasta ahora existentes (intraestatales, conflictos étnicos y religiosos, mayor cantidad de bajas civiles, privatización de la violencia, presencia de actores estatales y no estatales, grupos terroristas, colapso de la autoridad pública etc.). Es más, después de analizar los argumentos de las "nuevas guerras", defiende que las diferencias entre estos conflictos y las guerras tradicionales se han exagerado y que esta tendencia ha olvidado incluso que en los conflictos contemporáneos también existen diferencias entre ellos. Apunta que lo que ha variado es nuestra aproximación y análisis en el estudio de los conflictos. También defiende que la realidad ha cambiado, pero no tanto como la presentan los defensores de las tesis de las "nuevas guerras". Para él, muchas de las características de estos conflictos no son nuevas, sino que han estado presentes con una intensidad diferente en los últimos cien años: actores, objetivos, contexto espacial, impacto humano, economía política y estructura social del conflicto, son variables que no han cambiado tanto. La diferencia hoy día subyace en los factores que los que se mantiene la focalización y en el papel de los medios de comunicación<sup>37</sup>

Kalyvas considera que la distinción actual entre "nuevas" y "viejas" guerras civiles es errónea. La base del argumento, al igual que Newman, es que las características de las "nuevas guerras" han sido exageradas y no estudiadas con exhaustividad y que las "viejas guerras" han estado malinterpretadas y desconsideradas. Propone una visión micro, es decir, buscar la granularidad del problema en vez de atender solo a los aspectos macro que debilitan el argumento. Defiende en este sentido que una buena teoría sobre las guerras civiles requiere de categorías conceptuales y de indicadores empíricos fiables. Para ello, utilizando y haciendo acopio de investigación etnográfica pretende demostrar que la información sobre las guerras civiles contemporáneas es incompleta y que por otro lado, se le ha prestado poca atención a las investigaciones que afectan a las guerras civiles del pasado. Para hacer la comparación utiliza tres dimensiones: (i) causas y motivaciones; (ii) apoyos; (iii) y violencia. Mediante su

<sup>35</sup> Véase Münkler, *op. cit.*

<sup>36</sup> Beck, Ulrich (2005): *La Mirada Cosmopolita o la guerra es la paz*, Barcelona, Paidós Estado y Sociedad.

<sup>37</sup> Newman, Edward: "The New wars debate: A historical perspective is needed", *Security Dialogue*, vol. 35 (2004), pp. 137-189.



análisis rompe con los esquemas de las diferencias que se han argumentado en estas dimensiones. Así por ejemplo sobre si los nuevos conflictos están motivados por odios tribales y étnicos o botines privados frente a las viejas guerras civiles en las que se luchaba por causas nobles como el cambio social y en las que los motivos de reclamación eran colectivos, Kalyvas afirma que en muchos casos la ideología en otros conflictos es menos visible a los ojos occidentales al estar basada en perspectivas culturales locales. En sentido parecido aborda los apoyos (apoyo popular o falta de apoyo), la violencia (gratuita o controlada), la avaricia o el saqueo como causas de los mismos.<sup>38</sup>

Otros autores como Lacina<sup>39</sup>, Harbom y Wallenstein<sup>40</sup>, Lacina y Gedistch<sup>41</sup> se centran en los datos sobre la violencia de los conflictos, tanto en los niveles de atrocidad, como en el número y naturaleza de las pérdidas humanas. Así, demuestran que no ha habido un aumento significativo en el número de muertes y que la relación de muertes de militares y civiles no ha cambiado de manera importante. Por ejemplo, Lacina argumenta que la democracia, más que el desarrollo económico o la fortaleza militar del estado, está más fuertemente correlacionada con menos muertes. En este sentido, al expandirse la democracia, las guerras han sido menos mortíferas desde el final de la Guerra Fría.

A estos estudiosos detractores de los "nuevos guerristas", saldrá nuevamente Kaldor en el año 2013 a rebatir sus propuestas.

Comienza su análisis haciendo una revisión de los términos propuestos por otros autores que confieren adjetivos al concepto de guerra para reafirmarse en el hecho de que los conflictos contemporáneos son diferentes de los conflictos tradicionales. Para ello también efectúa en su ensayo un análisis de los cuatro principales bloques en los que se centran las críticas o los elementos del debate: la lógica de las nuevas guerras; si las nuevas guerras son nuevas; si las nuevas guerras son guerras; y el debate sobre los datos y el debate sobre Clausewitz. En el primer apartado insiste en la diferencia entre viejas y nuevas guerras en cuestiones como los actores, los objetivos, los métodos y las formas de financiación<sup>42</sup>. En el segundo y siguientes apartados se centra más en la parte conceptual. En esta parte conceptual, la autora defiende el adjetivo "nuevo" en el sentido de que debe entenderse como una forma de esclarecer la lógica de los conflictos contemporáneos que puede ofrecer, tanto una estrategia de investigación, como una guía para la política.

Como estrategia de investigación es indudable que el debate sobre las nuevas guerras, abrió en su momento nuevas perspectivas de análisis, contribuyendo a enriquecer el campo de los estudios sobre los conflictos. La evidencia está en los múltiples trabajos que se han desarrollado en estas décadas, tanto de carácter más cualitativo como incluso cuantitativo teniendo como referencia en estos últimos las fuentes de datos que cita Kaldor como el Uppsala Conflict Data Program (UCDP) de la Universidad de Uppsala; "Correlates of War Project" de la Universidad de Michigan y "The biennial Peace and Conflict Survey, elaborado por el Centro para el Desarrollo y la Gestión del Conflicto de la Universidad de Maryland

Como guía para la política es también importante señalar los debates y trabajos que se han desarrollado dentro de las organizaciones militares, las organizaciones internacionales

<sup>38</sup> Kalyvas, Stathis N.: "New and Old Civil Wars. A valid distinction?", *World Politics*, vol. 54 (2001), pp. 99-118.

<sup>39</sup> Lacina, Bethany: "Explaining the severity of civil wars", *Journal of Conflict Resolution*, vol. 50, nº 2 (2006), pp. 276-289,

<sup>40</sup> Harbom, Lotta & Wallenstein, Peter: "Armed conflict and its international dimensions, 1946-2004", *Journal of Peace Research*, vol. 42, nº 5 (2005), pp. 623-635.

<sup>41</sup> Bethany Lacina Nils Petter Gledistch: "Monitoring Trends in Global Combat: A New Dataset of Battle Deaths", *European Journal of Population*, vol. 21, nº 2-3 (2005), pp. 145-166.

<sup>42</sup> Véase Kaldor, Mary: "In Defence of New Wars", *Stability*, vol. 2, nº 1 (2013), p. 2.



como la OTAN, la Unión Europea o Naciones Unidas, los ministerios de defensa. Los conflictos contemporáneos han abierto múltiples discusiones en todos estos ámbitos, no solamente sobre su naturaleza, conceptualización o denominación, sino también sobre todo lo que llevan aparejado. Así ha sido común al hilo de estos conflictos escribir y hablar sobre la seguridad humana, la contrainsurgencia, la conciencia intercultural, la identidad, actores no estatales, emergencias complejas, las relaciones civiles-militares, etc.<sup>43</sup>

De esta manera y, desde nuestra perspectiva, en este trabajo se entiende que lo importante son las tendencias que conforman características comunes que definen tipologías, y en ese sentido se coincide con los "nuevos guerristas" en que en las últimas décadas se están produciendo conflictos con unas similitudes entre ellos muy pronunciadas y que a la vez se diferencian de los conflictos tradicionales y de los cuales podemos extraer una serie de variables identificativas. Como apunta Kaldor<sup>44</sup>, se debe subrayar la lógica de las nuevas guerras y aquí está muy claro que los actores de los conflictos contemporáneos son muy diferentes de los tradicionales; igualmente los objetivos son diferentes (geopolítica e ideología en los conflictos tradicionales, frente a identidad en los contemporáneos); los métodos difieren también de manera indiscutible sobre todo hacia quién se dirige la violencia; y por último las formas de financiación (financiación de los estados versus otras formas que incluyen múltiples facetas). También según Kaldor, aunque los datos deben tomarse con cautela, nos ofrecen un apoyo inigualable en el estudio de estos conflictos para defender la tesis de las nuevas guerras<sup>45</sup>. Lo importante en definitiva es considerar estas características en las "nuevas guerras" como una herramienta teórico-metodológica para entender mejor sus lógicas de gestación y desarrollo.

### **3. Análisis de las variables identificativas de las "nuevas guerras"**

Una revisión profunda de la literatura existente sobre las nuevas guerras, nos ha proporcionado una serie de elementos identificativos claves sobre las mismas. Nuestro trabajo, ha consistido de esta forma en identificar las principales señas de identidad de los nuevos conflictos que aportan los distintos autores. Estas nuevas señas identificativas de las nuevas guerras serán consideradas como variables independientes que posteriormente estarán sujetas a una operacionalización para extraer los indicadores cuantitativos que nos permitan unas conclusiones válidas. En primer lugar, Kaldor, como la autora que se ha dedicado más pormenorizadamente a esta cuestión, establece cuatro áreas que analiza de forma exhaustiva: *actores, causas, métodos y estrategias empleadas y formas de financiación*.<sup>46</sup> A éstas cuatro se añadirán otras tres categorías que se denominarán *emergencias complejas, marco geográfico y marco legítimo- legal de la violencia*. Con estas siete categorías se pretende captar y encapsular todas las características de los nuevos conflictos como paso previo a la síntesis de las variables explicativas de los mismos.

#### **3.1. Actores**

Son muchos los estudiosos que coinciden en la gran multiplicidad y fraccionamiento de los actores en los nuevos conflictos.<sup>47</sup> Kaldor pone de manifiesto la existencia de multitud de actores, públicos y privados, estatales y no estatales, muchos de ellos sin uniforme, hecho que

<sup>43</sup> Kaldor (2013), *op. cit.*, pp.1-16.

<sup>44</sup> *Ibid.*

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 2 y 3.

<sup>46</sup> Véase Kaldor (2001), *op. cit.*

<sup>47</sup> Véase por ejemplo Bellamy, *op. cit.*; Snow, *op. cit.*; Kaldor (2001), *op. cit.*; Eppler, Erhard (2002) *Vom Gewaltmonopol zum Gewaltmarkt? Die Privatisierung und Kommerzialisierung der Gewalt*, Frankfurt/M.: Suhrkamp; Münkler, *op. cit.*



en parte puede ser explicado por la mayor criminalización de las economías de guerra. Establece cinco principales tipos de actores: fuerzas armadas regulares o restos de las mismas; grupos paramilitares; unidades de auto-defensa; mercenarios extranjeros y finalmente fuerzas regulares extranjeras, generalmente bajo auspicios internacionales<sup>48</sup>. Considera que las fuerzas regulares están en declive, particularmente en las zonas de conflicto, las cuales sufren de recortes, con pérdida de prestigio, escasez de equipo y piezas de repuesto, entrenamiento inadecuado y pérdida de moral. Son las fuerzas paramilitares las más comunes en los conflictos y las que operan autónomamente alrededor de un líder, aunque también hace hincapié en la creciente importancia de las empresas de seguridad privada y los niños soldados.<sup>49</sup>

Por otra parte Duffield entiende estas "nuevas guerras" como las "guerras en red", es decir guerras que se basan en redes cada vez más privatizadas de actores estatales y no estatales que actúan más allá de las competencias territoriales de gobiernos definidos territorialmente. Esto significa que en vez de ejércitos o estados, en estas guerras se alían redes políticas, sociales o económicas (Duffield 2001). Para Münkler, existen muchos nuevos actores protagonistas de las "nuevas guerras": actores paraestatales y en parte privados, señores de la guerra, grupos de guerrilleros locales, empresas de mercenarios. Monika Heupel y Barnhard Zangl confirman estas observaciones añadiendo que en la guerra de Bosnia-Herzegovina llegaron a verificarse hasta 83 diferentes unidades de combate, que iban desde desertores del ejército regular, paramilitares, mercenarios extranjeros, milicias locales o bandas criminales.<sup>50</sup> Estos actores además adolecen de una sólida estructura y cadena de mando jerarquizada, con gran atomización de los grupos de combatientes que responden más bien a estructuras horizontales que operan autónomamente.

### 3.2. Causas

De las causas que los estudiosos apuntan como desencadenantes de las "nuevas guerras", un primer grupo gira en torno a las identidades políticas basadas en cuestiones religiosas, étnicas y tribales, mientras que en un segundo elenco se encuentran aquellas otras motivadas por la contienda por los recursos.

En cuanto a las relacionadas con las identidades, Kaldor apunta como principal característica de las "nuevas guerras" lo que denomina las identidades políticas. Asegura que, en las "viejas guerras" se dirimían los asuntos de orden geopolítico o se combatía por las ideologías o por los territorios. Sin embargo en los nuevos conflictos, los elementos que entran en liza serán aquellos relacionados con las identidades políticas, entendiendo éstas como aquellas doctrinas que tratan de fortalecer y hacer hincapié en la importancia de las estructuras de poder basadas en la tribu, la nación, el clan, de religión o la lengua. Y aun cuando algunos analistas lo consideran un hecho basado en raíces históricas, Kaldor aprecia claramente este nuevo nacionalismo como de reciente construcción al contener dos nuevas señas de identidad. Por un lado busca la desintegración del estado y no la construcción del mismo y por otro, es un nacionalismo carente de ideología modernizadora.<sup>51</sup>

A diferencia de la política de las ideas, que está abierta a todos y, por tanto, tiende a ser integradora, este tipo de política de identidades es intrínsecamente excluyente y, por tanto, tiende a la fragmentación. Pero la nueva ola de identidad es a la vez local y mundial, nacional

<sup>48</sup> Véase Kaldor (2001), *op. cit.*

<sup>49</sup> Kaldor (2002), *op. cit.*, pp. 109-148.

<sup>50</sup> Heupel, Monika y Zangl, Barnhard (2010): "On the transformation of warfare: a plausibility probe of the new war thesis", *Journal of International Relations and Development*, vol. 13, nº 1 (March 2010), pp. 26-58.

<sup>51</sup> Véase Kaldor (2001), *op. cit.*



y transnacional, utilizando las nuevas tecnologías para su movilización.<sup>52</sup> En este contexto Crevelde afirma también que la guerra no se libra como instrumento de la política, sino más bien como un instrumento de justicia, la religión o de supervivencia.<sup>53</sup> Münkler se expresa en el mismo sentido cuando afirma que las guerras en Bosnia, el Cáucaso o Afganistán habrían transcurrido de modo distinto de no haber existido antagonismos de carácter étnico o religiosos.<sup>54</sup> Bellamy coincide con Kaldor en el postulado de la identidad como causa desencadenadora de los nuevos conflictos, en los que la etnia y la religión juegan un papel fundamental. Tanta importancia ha adquirido esta variable que los estudios que se han desarrollado han sido sumamente detallados. Así las identidades como principal causa de los nuevos conflictos, queda refrendada por los datos proporcionados por el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). En ellos se aprecia como el sesenta por ciento (60%) de los conflictos no estatales que se libraron entre 2001 y 2010 fueron por cuestiones de carácter étnico o religioso<sup>55</sup>.

En el segundo grupo de principales causas que hemos de apuntar como constitutivas de las "nuevas guerras" se sitúan las de orden económico, más en concreto la contienda por la adquisición y tenencia de recursos. En ese sentido se expresa David Keen cuando llega a versionar el famoso aserto de Clausewitz definiendo a la guerra como la "continuación de la economía por otros medios".<sup>56</sup> Ciertamente es que los estados están perdiendo relevancia a favor de los mercados. Münkler considera que en las "nuevas guerras", el uso de la fuerza se ha convertido en una fuente de ingresos, bien para procurarse subsistencias, bien para enriquecerse. De ahí la aparición de los señores de la guerra que controlan un territorio por las armas para explotar los recursos naturales o para proporcionar licencias de explotación. De este modo Münkler las califica como "largas guerras intrasociales y transnacionales", en las que la guerra llega en muchos casos a transformarse en una forma de vida para los actores implicados.<sup>57</sup>

En esta interpretación de la búsqueda de recursos como causa de las "nuevas guerras", encontramos en los autores Collier y Hoeffler, el indicador de la codicia como impulso principal en los nuevos conflictos. En la lucha existente por los recursos, constituye la codicia el enfrentamiento por mero afán lucrativo de las partes. Los autores que se alinean con este argumento hacen hincapié en que el robo, el saqueo y toda forma de financiación criminal se convierten en el verdadero "leitmotiv" del conflicto, pasando a un segundo o tercer plano el papel que juegan las ideologías o la lucha política. Ambos sostienen que en realidad las condiciones de extrema pobreza no son suficientes para que estallen los conflictos, sino que además la oportunidad de beneficios económicos ha de ser muy alta, por lo tanto la razón no reside tanto en cuestiones de orden económico como en la codicia.<sup>58</sup>

### **3.3. Métodos y estrategias**

Las características de los nuevos conflictos han originado que se cambie el modo de combatir, es decir, que se desarrollen nuevas aproximaciones en el ámbito de la táctica y la estrategia que difieren de los hasta ahora existentes. No quiere decir que no se hayan empleado en algún

<sup>52</sup> *Ibid.*

<sup>53</sup> Van Crevald, Martin (1991): *The Transformation of War*, New York, Free Press

<sup>54</sup> Véase Münkler, *op. cit.*.

<sup>55</sup> Lotta, Themnér y Wallensteen, Peter (2012): "Patterns of organized violence, 2001–10", en *SIPRI Yearbook* 2, Oxford, Oxford University Press.

<sup>56</sup> Keen, David: "The Economic Functions of Violence in Civil Wars", *Adelphi Papers*, nº 320 (1998), Routledge, p. 11.

<sup>57</sup> Véase Münkler, *op. cit.*, pp. 19.

<sup>58</sup> Collier, Paul y Hoeffler, Anke: "Greed and grievance in civil war", *Oxford Economics Papers*, Vol. 56, nº 4 (2004), pp. 563-595.



momento en la historia, pero al menos no con la profusión y como finalidad como en las guerras del momento.

En ese sentido los diversos autores inciden en la aparición de una serie de características que nos conducen a pensar en la particularidad de los métodos y estrategias: una mayor violencia contra la población civil, el hibridismo de su naturaleza, la asimetría cada vez más profunda de los conflictos y la diferente tolerancia a las bajas.

La virulencia contra las poblaciones civiles en estos conflictos es especialmente problemática. De este modo, Kaldor atribuye como objetivo final de la táctica, las acciones que anteriormente eran resultantes de los daños colaterales. Así una de las características es el incremento de la violencia dirigida contra los civiles<sup>59</sup> con genocidios, masacres, desplazamientos de poblaciones, violencia sexual contra las mujeres y violencia dirigida en muchos casos contra las minorías diferenciadas étnicamente.

El hibridismo de estos conflictos es otro indicador bastante significativo. Las nuevas estrategias bélicas aprovechan la experiencia tanto de la guerrilla como de la lucha contrarrevolucionaria, pero de modo peculiar. En las "viejas guerras" el objetivo era la captura del territorio por medios militares; las batallas eran los enfrentamientos decisivos. La guerra de guerrillas se desarrolló para sortear las grandes concentraciones de fuerza militar que caracterizaban a la guerra convencional. En las "nuevas guerras" sin embargo, el territorio se captura mediante el control político de la población. Se intentan evitar los combates todo lo posible.<sup>60</sup> Las "nuevas guerras" toman prestadas de la contrarrevolución las técnicas de desestabilización dirigidas a sembrar «el miedo y el odio». El objetivo es controlar a la población deshaciéndose de cualquiera que tenga una identidad distinta, incluso una opinión distinta. Por eso, el objetivo estratégico de estas "nuevas guerras" es expulsar a la población mediante diversos métodos, como las matanzas masivas, los reasentamientos forzosos y una serie de técnicas políticas, psicológicas y económicas de intimidación. Ésa es la razón de que en todas estas guerras haya habido un aumento espectacular del número de refugiados y personas desplazadas, y de que la mayor parte de la violencia esté dirigida contra civiles. También esta es la razón por la que hay un mayor número de bajas civiles. En similar sentido se postula Smith cuando considera que la guerra como tal no existe y acuña el término de "Guerra entre la gente". Las guerras ya no se libran en el campo de batalla, con el fin de alcanzar un objetivo político a través de una batalla decisiva, sino que se cuenta con la presencia de actores no estatales que luchan en medio de la población.<sup>61</sup> Es decir, en esta nueva forma de violencia resulta difícil distinguir lo político de lo económico, lo público de lo privado, lo militar de lo civil.<sup>62</sup> Esta circunstancia de indefinición y desdibujamiento de límites entre las diferentes esferas de la guerra es lo que Hoffman denomina conflicto híbrido y que se manifiesta en la coexistencia de armamento, tácticas y combatientes muy heterogéneos<sup>63</sup>.

Otra de las características en los nuevos métodos y estrategias de combate, muy ligada a la anterior, es la existencia de una acusada asimetría que se ha producido en la aparición de estos nuevos conflictos. Este proceso se aceleró tras la "Revolución en los Asuntos Militares" que se inició hace más de veinticinco años y que ha incorporado la alta tecnología a los sistemas de armas.<sup>64</sup> De esta manera, se categorizan de diferentes modos las asimetrías entre

<sup>59</sup> Véase Kaldor (2001), *op. cit.*

<sup>60</sup> *Ibid.*

<sup>61</sup> Smith, Rupert (2005): *The Utility of Force - The Art of War in the Modern World*, London, Allen Lane.

<sup>62</sup> Véase Kaldor (2001), *op. cit.*

<sup>63</sup> Hoffman, Frank (2007): *Conflict in the 21st Century: The Rise of the Hybrid Wars*, Arlington, Potomac Institute for Policy Studies.

<sup>64</sup> Véase Münkler, *op. cit.*



los diversos actores, y que van desde actores estatales versus no estatales, la capacidad de los mismos (países OCDE versus resto del mundo), o la brecha existente entre los EEUU y sus aliados en la OTAN.<sup>65</sup>

Nos encontramos por tanto con conflictos en los que existe una clara disimilitud entre las partes enfrentadas en lo relativo al nivel tecnológico del armamento y material empleado, capacidad logística y de acceso a recursos, y nivel de instrucción y adiestramiento, lo que conduce a que se recurran a estrategias y tácticas de combate muy diferentes: guerrilla civil, pequeña guerrilla o "guerras del tercer tipo"<sup>66</sup>

De este modo y en cuanto a la desemejanza entre las partes aparecida en los nuevos con conflictos, Munkler argumentará que la aparición de las asimetrías surge como consecuencia de la incontestable superioridad económica, tecnológica y militar de los EEUU. Importante de resaltar es que esta asimetría ha ocasionado la aparición de una nueva estrategia político-militar para contestar tal superioridad, el terrorismo. Presenta Münkler tres tipos de guerras asimétricas: guerras por los recursos, guerras reguladoras y las guerras de desgaste.<sup>67</sup>

Como consecuencia se puede afirmar que esta asimetría, es decir, esta diferencia en recursos y tecnología entre los bandos oponentes ha sido la causa de la extensión del terrorismo como estrategia de combate para contrarrestar tal inferioridad. Kaldor afirma que el terrorismo debe ser entendido como una de las variantes de las "nuevas guerras" como resultado lógico de la evolución de las tácticas en los conflictos contemporáneos.<sup>68</sup>

Por último, otro de los aspectos que deben considerarse en la estrategia de combate es el relativo a la diferente tolerancia a las bajas. Münkler sostiene que las sociedades occidentales son "post-heroicas", pues tienden a aceptar una baja tolerancia a las bajas militares y las cargas económicas. Por lo tanto, plantean los conflictos cortos e intensos. Cuanto más tiempo dura una guerra, mayor será la probabilidad de que una sociedad "post-heroica" retire a sus tropas.<sup>69</sup> En la misma argumentación se posiciona Luttwak, reforzando esta tesis al afirmar que, en aquellos conflictos en los que intervienen sociedades democráticas de países desarrollados occidentales, existe una muy baja de tolerancia a las bajas. A estas circunstancias se une el uso de la tecnología que les permite el llevar a cabo una guerra casi virtual. En el otro lado nos encontramos las sociedades menos desarrolladas, con una mayor tasa de natalidad, que tienen una disponibilidad superior a sacrificar. Por ello los ejércitos postmodernos deben, compensar su falta de disposición a sacrificarse mediante la tecnología, con el fin de poder derrotar a los contendientes a distancia<sup>70</sup>.

### **3.4. Formas de financiación**

Las "nuevas guerras" también han traído consigo nuevas formas de financiación y con ella, una nueva economía de guerra. Kaldor y Münkler estudian en profundidad este aspecto. Las antiguas guerras eran más autárquicas y centralizadas, mientras ahora se han caracterizado por una nueva economía de guerra globalizada. Las formas tradicionales de financiación mediante la tasación y subida de impuestos de los estados y la creación de las economías de guerra han desaparecido. Las "nuevas guerras" tienen lugar en un contexto de extrema globalización, con

<sup>65</sup> Yost, DS: "The US—European capabilities gap and the prospects for ESDP", en Howorth J, Keeler JTS (eds.) (2003): *Defending Europe. The EU, NATO and the Quest for European Autonomy*, New York, Palgrave Macmillan, pp. 81–106.

<sup>66</sup> Holsti, *op. cit.*

<sup>67</sup> Véase Münkler, *op. cit.*

<sup>68</sup> Véase Kaldor (2001), *op. cit.*

<sup>69</sup> Véase Münkler, *op. cit.*

<sup>70</sup> Luttwak Edward N.: "A Post-Heroic Military Policy", *Foreign Affairs*, vol. 75, nº 4 (julio-agosto 1996), pp. 33-44.



un colapso del estado y la destrucción de sus estructuras. De este modo, las bases de tasación e impuestos colapsan, ya por las dificultades de su recaudación, ya por la caída de la producción. Asimismo los mercados se cierran a los estados colapsados mediante los bloqueos exteriores o por las fuerzas combatientes sobre el terreno.<sup>71</sup> Las principales formas de financiación pasan a ser "la transferencia de los recursos"<sup>72</sup> o mediante la ayuda exterior como consecuencia del colapso de la producción interna. Por una parte, la forma más simple de transferencia de recursos es el saqueo, el robo, la extorsión, el pillaje, rescates por rehenes, etc. Otra forma es la presión de los mercados, como el establecimiento de check-points para controlar los abastecimientos logísticos, los bloqueos y cercos, así como la división del territorio entre diferentes grupos paramilitares que permiten el control de los precios de mercado. Otro procedimiento más sofisticado de generar ingresos son los impuestos de guerra por la facciones o la exigencia de dinero para proporcionar protección tanto física como de producción de bienes. Por otra parte, la ayuda exterior se convertirá en crucial y tendrá lugar en forma de armamento, municiones y logística de todo tipo. Estas ayudas pueden llegar mediante transferencias de capital del extranjero en grupos, individuos de la diáspora, de gobiernos afines o incluso de la ayuda humanitaria cuando se desvía la finalidad de su uso<sup>73</sup> Münkler igualmente definirá estas nuevas formas de financiación como los canales oscuros de la financiación, en los que incluye el tráfico de drogas, de armas y de todo tipo de mercancías ilegales con la finalidad de prolongar las guerras de "baja intensidad".<sup>74</sup> En esta misma línea de pensamiento, algunos autores como David Keen profundiza en los incentivos económicos de la guerra, y sostiene que podría ser más beneficioso para ciertas partes prolongar el conflicto con tal de mantener el control de los recursos económicos o posiciones de poder. Esto puede llegar a ser normal en los conflictos intraestatales o en guerras civiles dentro estados débiles donde se privatiza la violencia<sup>75</sup>.

### **3.5. Emergencias complejas**

El concepto de emergencia compleja surgió como consecuencia de la irrupción de los conflictos intraestatales. Fue acuñado a finales de los años ochenta por las Naciones Unidas en un intento de diferenciar las consecuencias provocadas por este tipo de conflictos de las consecuencias de las catástrofes naturales. La emergencia compleja produce desplazamientos de personas, hambrunas, crisis sanitarias y violaciones de Derechos Humanos. Estos acontecimientos apremiaron tanto a una respuesta internacional de carácter humanitario como a una presencia militar externa.

De este modo Bellamy, aunque adhiriéndose a las tesis de las "nuevas guerras", centra sin embargo su aportación en la respuesta internacional que se proporciona por parte de la comunidad internacional a este tipo de conflicto. Coincide con Kaldor en la relación directa de estos nuevos conflictos con la globalización, en el incremento de la preeminencia de nuevos actores, el predominio de la identidad política y en las nuevas formas de violencia.<sup>76</sup> Estas diferencias son las que desencadenan que estas guerras requieran de respuestas, al empezarse a producir una brecha creciente entre las tareas que se requería efectuar y los

<sup>71</sup> Véase Kaldor (2001), *op. cit.*, p.119-144.

<sup>72</sup> Duffield lo llama "asset transfer" con la acepción de asset que en inglés incluye todo tipo de recursos, entendiéndolos como activos financieros, medios, materiales, etc. Véase Duffield, Mark (1994): "The Political Economy of Internal War: Asset Transfer, Complex Emergencies, and International Aid," en Macrae, J. & Zwi, A. (eds.) (1994): *War & Hunger: Rethinking International Responses to Complex Emergencies*, London, Zed Books.

<sup>73</sup> Véase Kaldor (2001), *op. cit.*

<sup>74</sup> Véase Münkler, *op. cit.*

<sup>75</sup> Keen, David: "Incentives and Disincentives for Violence", en Berdal, M. y Malone, D. (2000): *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*, Boulder, CO., Lynne Rienner Publishers Inc, pp. 19-43.

<sup>76</sup> Véase Bellamy, *op. cit.*, p. 31.



medios de los que se disponía. Y ello significó que los viejos principios de las Operaciones de Paz ya no eran útiles para los actuales conflictos. Destaca Bellamy que las "nuevas guerras" han producido emergencias complejas en las que participan muchos actores externos militares y civiles. Con el concepto de emergencia compleja surge el problema de las respuestas prácticas a las consecuencias humanitarias de las "nuevas guerras". Destaca que este tipo de guerras han suscitado una respuesta internacional: una respuesta por parte de la comunidad humanitaria y de la militar. Es a partir de estos conflictos cuando aparece la necesidad de interoperabilidad de los militares con las ONG y las Agencias de Naciones Unidas. Bosnia y Kosovo marcaron los puntos de inflexión. El esfuerzo de coordinación que se llevó a cabo fue ingente debido a la presencia de miles de ONG en el terreno.

En este contexto de presencia de actores transnacionales, Münkler nos proporciona a su vez las claves que explican el creciente interés de estos actores para intervenir militarmente en las "nuevas guerras":

- a) La brutalidad de las estrategias, justifica la intervención militar con la finalidad de proteger los Derechos Humanos, inhibiendo así el estallido de "nuevas guerras" en otros lugares.
- b) La importancia de los recursos naturales en las "nuevas guerras".
- c) La larga duración de las "nuevas guerras" que justifica la intervención militar para poner fin a la lucha
- d) El elevado coste de efectos tales como los flujos de refugiados, la propagación de la violencia, actividades ilegales y de las economías de guerra que desestabilizan los países vecinos o regiones enteras.<sup>77</sup>

Esto también afecta el grado de participación de las organizaciones humanitarias, las diásporas, los actores y las redes delictivas, las compañías militares privadas, mercenarios o las fuerzas de mantenimiento de la paz internacional. Estas repercusiones implican una presencia internacional que incluye como se ha apuntado a todo un "ejército" internacional de actores.<sup>78</sup>

Por último Duffield en este contexto de respuestas adecuadas a emergencias complejas apunta a que este tipo de guerras tienen unas causas económicas, sociales y políticas que requieren de la respuesta más adecuada a las mismas. Según este autor, la guerra ya no es un asunto de estado a la manera clausewitziana. Es un problema de subdesarrollo y de crisis política, y como tal, necesita profesionales del desarrollo y de la seguridad para encontrar nuevas formas de trabajo en equipo. La fusión entre la seguridad y desarrollo se ha facilitado por las instituciones mediante la privatización y la subcontratación de las responsabilidades del estado. De esta forma, comenzaron a surgir redes que unen a los Gobiernos, a las ONG, al sector empresarial que han facilitado las acciones de respuesta. De hecho, se han identificado cinco comunidades cuya coordinación es necesaria para una respuesta exitosa a las emergencias complejas. Estas comunidades que se han involucrado en los nuevos modos de perseguir la paz liberal son: las ONG, los Gobiernos donantes, las agencias multilaterales, el *establishment* militar y el sector empresarial. En su acomodación al nuevo entorno de la seguridad en los noventa, las partes relevantes de cada una de estas comunidades, han estado sujetas a importantes procesos de cambio y adaptación y no sólo en lo que se refiere a su organización interna y política. Bajo la influencia de la fusión de desarrollo y seguridad, y la

<sup>77</sup> Véase Münkler, *op. cit.*, pp. 125-130.

<sup>78</sup> Véase Kaldor (2001), *op. cit.*, pp. 15-18, 145.



privatización de estas responsabilidades, las conexiones y las redes transfronterizas se han consolidado, e incluso han surgido otras formas nuevas de colaboración.<sup>79</sup>

### **3.6. Marco geográfico**

Desde la aparición del estado westfaliano, las guerras se han disputado fundamentalmente entre estados, esto es, se ha tratado de conflictos interestatales si bien en algunas ocasiones han acontecido en el interior de los estados en el marco de procesos de descolonización o emancipación de la metrópolis (como por ejemplo en Sudamérica). Posteriormente en el siglo XX, el marco regional de los conflictos pasó en algunas ocasiones a guerras de orden global (I y II Guerra Mundial). Por tanto, en sentido clásico, las guerras acontecidas hasta el final de la Guerra Fría han de ser entendidas fundamentalmente bien como internas en procesos de descolonización, bien como interestatales. Sin embargo, después de la Guerra Fría y en relación con la naturaleza geográfica en el que se desarrollan, los diversos autores que se postulan a favor de la existencia de las "nuevas guerras" como Snow, Kaldor, Duffield, Münkler y Bellamy coinciden en que estos nuevos conflictos quedan encuadrados en la categoría de los conflictos intraestatales.

Así, este tipo de conflictos ha ganado sustancial y progresivamente en número a las guerras interestatales. De los 31 conflictos que acontecieron entre 1990 y 1997, 24 de ellos encajaron en la categoría de intraestatales<sup>80</sup>, mientras que solo 3 conflictos de los que tuvieron lugar en el periodo del 2000 al 2010 entran en la tipología de interestatales.<sup>81</sup> En el año 2012 había 23 conflictos intraestatales y un conflicto interestatal. En el año 2013, 24 conflictos eran intraestatales, uno más que en 2012<sup>82</sup>. Esta tipología está casi desapareciendo por diversos motivos. Creveld por ejemplo considera que las guerras interestatales son escasas o casi inexistentes debido a que armamento nuclear ha transformado los conflictos entre estados en algo sin sentido. A esto se le añaden por un lado que las instituciones internacionales y la normativa legal para evitar las guerras como instrumento legítimo de la política, conviertan los conflictos convencionales entre los estados en irrelevantes.<sup>83</sup>

### **3.7. Marco legítimo-legal**

El marco legítimo-legal de los nuevos conflictos ha sufrido cambios sustanciales. Podemos señalar como elementos novedosos o identificativos, la erosión del monopolio de la violencia por parte del estado, lo que ha ocasionado que se extienda el barbarismo como método empleado en el ejercicio de la fuerza.

El monopolio de la fuerza o de la violencia legítima pertenece a los elementos esenciales del estado moderno. Así desde Thomas Hobbes y sobre todo Max Weber, se define el estado como una organización política cuyo cuerpo administrativo y funcional detenta de forma exitosa el monopolio del uso legítimo de la fuerza física en la aplicación de sus leyes.<sup>84</sup>

Autores como Cooper clasifican el mundo en tres categorías dependiendo del grado de ejercicio del monopolio de la violencia por parte del estado. Establece el mundo pre-moderno,

<sup>79</sup> Véase Duffield (1994), *op. cit.*, pp. 76-84.

<sup>80</sup> Sarkees, Meredith; Wayman, Frank W. y Singer J. David: "Inter-State, Intra-State, and Extra-State Wars: A comprehensive Look at Their Distribution over Time, 1816–1997", *International Studies Quarterly*, vol. 47, nº 1 (2003), pp. 49-70.

<sup>81</sup> García, Caterina: "Las "nuevas guerras" del siglo XXI. Tendencias de la conflictividad armada contemporánea", ICPS, *Working Paper*, nº 323 (2013), en <http://www.icps.cat/archivos/Workingpapers/wp323.pdf>.

<sup>82</sup> Para una mayor información ver los datos del Uppsala Conflict Data Programme (UCDP): <http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/datasets/>.

<sup>83</sup> Véase Van Creveld, *op. cit.*

<sup>84</sup> Weber, Max (2012): *El político y el científico*, Madrid, Alianza Editorial.



en el que los estados no son capaces de imponer el monopolio legítimo del uso de la fuerza como Somalia, Afganistán o Liberia. La debilidad del estado permite el surgimiento de actores no estatales como terroristas, grupos criminales, carteles de drogas, etc. Una segunda tipología son los estados dentro del mundo moderno, es decir, aquellos estados que detentan ese monopolio como herramienta para equilibrar el poder y como base de su seguridad. Rusia, India y China son un ejemplo. Por último el mundo post-moderno que representa un sistema en el que los estados han implosionado a través de la creación de regímenes supranacionales. Aquí la limitación a la soberanía no genera caos, sino que estimula el orden. La Unión europea es un ejemplo.<sup>85</sup>

Sin embargo, la aparición de los llamados estados fallidos o colapsados ha erosionado este monopolio de la violencia sobre su territorio y sobre los ciudadanos administrados en su defensa, por lo que la aplicación de la ley se hace complicada o imposible<sup>86</sup>. La imposibilidad del estado en detentar este ejercicio, que diversos autores atribuyen a la globalización y la interconexión mundial<sup>87</sup> viene acompañada de una pérdida del control sobre los instrumentos que ejercen la coerción lo que origina una privatización de la violencia.<sup>88</sup>

En otras palabras, siempre y cuando el estado era el "Maestro de la guerra", la guerra se llevaba a cabo dentro de un conjunto de reglas, el *ius in bello*, con el resultado de lo Münkler llama la "contención" de la violencia en las guerras.<sup>89</sup> Si el estado por el contrario, pierde su posición como director de la guerra, tenemos que esperar una incontrolada escalada de violencia con una difuminación de la distinción tradicional entre la guerra, la guerra de guerrillas, el crimen organizado, los actos terroristas, y grandes violaciones masivas de los Derechos Humanos.<sup>90</sup>

Kaldor afirma que dicho monopolio también lo erosiona la transnacionalización de las fuerzas militares, que comenzó durante las dos guerras mundiales y quedó institucionalizada por la política de bloques de la Guerra Fría y las relaciones transnacionales que debilitan la capacidad de los estados para usar la fuerza de modo unilateral. También a ello coadyuvan razones prácticas, como son el creciente poder destructivo de la tecnología militar y la mayor interconexión entre los estados, sobre todo en el ámbito militar. Además, las alianzas militares, la producción y el comercio internacional de armas, diversas formas de cooperación e intercambio militar, los acuerdos de control de armamento, han creado una forma de integración militar mundial<sup>91</sup>

Esta erosión del exclusivo uso de la violencia por parte del estado, ha resultado en la existencia de una mayor privatización de la violencia. Es esta la que podemos considerar como otra de las señas de identidad de las "nuevas guerras". Esta creciente dependencia de los actores no estatales para realizar tareas militares y de seguridad en el contexto de los

---

<sup>85</sup> Cooper Robert (2003): *The Breaking of Nations: Order and Chaos in the Twenty-first Century*, London, New York: Atlantic Books.

<sup>86</sup> Los estados fallidos pueden estudiarse de forma empírica gracias al Failed State Index elaborado anualmente por el Fund for Peace (FFP). Según este índice, para el año 2014 habría 5 países en muy alta alerta; 11 países en alta alerta; 18 en alerta. Luego habría una serie de países sobre los que se pone en aviso para finalmente completar el ranking con 40 países que estarían entre los estables o muy estables. Ver <http://ffp.statesindex.org/>.

<sup>87</sup> Véase Kaldor (2001), *op. cit.*

<sup>88</sup> *Ibid.*

<sup>89</sup> Véase Münkler, *op. cit.*

<sup>90</sup> Véase Kaldor (2001), *op. cit.* y Münkler, *op. cit.*

<sup>91</sup> Véase Kaldor (2001), *op. cit.*



conflictos armados se encuentra en la literatura académica con las denominaciones de privatización de la guerra o simplemente como privatización de la violencia<sup>92</sup>.

La violencia se privatiza cada vez más, tanto como resultado de la creciente delincuencia organizada y la aparición de los grupos paramilitares, como de la desaparición de legitimidad política. El resultado es una profunda confusión entre los papeles del soldado y el de los criminales<sup>93</sup>. En sentido parecido se manifiesta Mueller cuando afirma que la guerra se está convirtiendo en algo obsoleto y lo que queda son matones como "combatientes residuales"<sup>94</sup>. Según él, lo que ocurre en las guerras de hoy es que se caracterizan por el oportunismo y el choque entre matones, más que por el choque de civilizaciones o de programas políticos, si bien los implicados proclaman astutamente que las causas son de otro orden para con ello justificar sus actividades, puesto que poner el acento sobre la depredación y el saqueo no sería políticamente correcto<sup>95</sup>. Todo ello origina que se haga difícil distinguir entre criminalidad y conflicto armado, es decir entre crimen organizado y guerra.

Así, la privatización de la violencia es vista como un indicador de la evolución del papel del estado en la guerra, y una ruptura de las fronteras entre lo público y lo privado (y entre militares y civiles) y por tanto, como una clara desviación de la función central del estado en el marco clausewitziano. La privatización es un signo de la incapacidad del estado para asegurar o mantener un "monopolio de la fuerza militar" y contribuye a la "desestatalización" de la guerra<sup>96</sup>. La privatización de la guerra, pone de relieve el hecho de que los ejércitos regulares operarán junto a grupos militares privados que pueden ser utilizados por cualquier persona que está dispuesto a pagar sus servicios.<sup>97</sup>

Como consecuencia de la pérdida del monopolio de la violencia por parte del estado y la privatización de la guerra, se ha socavado la eficacia del Derecho Internacional, esto es, *El ius ad bellum* y *ius in bello* destinados a evitar la guerra o las consecuencias de la misma a través de normas y prácticas humanitarias comunes<sup>98</sup>. En consecuencia, las "nuevas guerras" eluden en gran medida estos marcos legales, toda vez que ya no se trata de guerra entre los estados en la que los adversarios se reconocen unos a otros como enemigos "legítimos". En estos nuevos conflictos los nuevos actores no estatales se caracterizan por las nociones de reciprocidad de ilegitimidad.<sup>99</sup> Es lo que podemos denominar como barbarismo.

En consecuencia, el colapso estatal que se produce en muchos estados con la consiguiente incapacidad para ejercer el monopolio de la fuerza conduce, como se ha apuntado, a la falta de respeto durante los conflictos por el derecho y usos de la guerra. Es decir el llamado *ius in bello* no es respetado como consecuencia de la usurpación de ese monopolio por grupos privados que no respetan unas normas y una legalidad que conforma un

<sup>92</sup> Véase por ejemplo, Kaldor (2001), *op. cit.*; Cilliers, Jakkie y Mason, Peggy (1999): *Peace, profit or plunder? : the privatisation of security in war-torn African societies*, Halfway House: Institute for Security Studies; Mueller, John: "Simplicity and Spook: Terrorism and the Dynamics of Threat Exaggeration", *International Studies Perspectives*, vol. 6, nº 2 (2005), pp. 208-234; Mandel, Michael: " Politics and Human Rights in the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia : our Case Against NATO and the Lessons To Be Learned from it" (2002) ; Münkler, *op. cit.*; Avant, Deborah (2005): *The market for force : the consequences of privatizing security*, Cambridge, Cambridge University Press.

<sup>93</sup> Véase Kaldor (2001), *op. cit.*

<sup>94</sup> Véase Mueller, *op. cit.*

<sup>95</sup> *Ibid.*

<sup>96</sup> Una de las características principales de los llamados estados fallidos (término acuñado por Madeleine Albright ex-Secretaria de Estado de los EEUU), como Somalia o actualmente República Centroafricana, es la incapacidad de detentar y ejercer el monopolio de la violencia.

<sup>97</sup> Véase Münkler, *op. cit.*

<sup>98</sup> Convenios de Ginebra y protocolos adicionales y Convenio de la Haya.

<sup>99</sup> Véase Münkler, *op. cit.*



sistema internacional hecho por los estados y por tanto acomodado al modelo westfaliano de "viejas guerras". Así se manifiestan múltiples autores quienes señalan que en las "nuevas guerras" se ignora todo el cuerpo legislativo que regulariza la violencia.<sup>100</sup> Bellamy señala que este nuevo barbarismo también es un instrumento usado por los nuevos actores para asegurar la lealtad al grupo.<sup>101</sup>

Así, Kaldor explica que la extrema violencia de las "nuevas guerras" en las que se incluyen las violaciones sistemáticas, los asesinatos masivos, la limpieza étnica o las hambrunas forzadas mediante los sitios a las poblaciones, cae dentro de la definición de genocidio con arreglo a la Convención de Ginebra de 1948. Por tanto las "nuevas guerras" se asocian a la violación sistemática del Derecho Internacional, en la que la línea entre la guerra, el crimen organizado y las violaciones de los derechos humanos a gran escala queda muy desdibujada.<sup>102</sup> Es lo que Shaw define como "guerras degeneradas"<sup>103</sup>, en las que la descomposición de las estructuras estatales corre en paralelo con el uso de las técnicas de guerrillas y actos terroristas de forma indiscriminada.

#### **4. Operacionalización de las variables identificativas de las "nuevas guerras"**

Las variables independientes estudiadas en el apartado anterior, son susceptibles de ser medidas, analizadas o evaluadas, tanto cualitativa como cuantitativamente. La estrategia que se adopta es una estrategia bipolar: (i) "nueva guerra" u (ii) otro tipo de guerras. Por ello, la respuesta es dicotómica (SI/NO). Esto significa que si los resultados que se obtienen son mayoritariamente positivos (más respuestas *síes* que *noes*) estaremos ante un estudio de caso de "nueva guerra".

Como se puede apreciar y para una mayor claridad, organización y comprensión, se ofrecen dos tablas. En la primera se elabora una síntesis de la categoría, la variable y el autor que estudia dicha categoría. En la segunda tabla, que es propiamente la herramienta teórico-metodológica construida, se proporcionan las categorías, las variables, los indicadores, la respuesta y la fuente posible donde encontrar la información.

En la tabla 1 podemos ver un resumen de las categorías, las variables y los autores que más se han centrado en esas características.

1. Actores
  - a. Multiplicidad y fraccionamiento de los actores internos
2. Causas
  - a. Identidades religiosas, étnicas, tribales.
  - b. Contienda por los recursos. Codicia
3. Métodos y estrategias
  - a. Violencia contra los civiles
  - b. Asimetría
  - c. Hibridismo
  - d. Diferente tolerancia a las bajas
  - e. Terrorismo
4. Formas de financiación
  - a. Nueva economía de guerra

<sup>100</sup> Véase por ejemplo, Holsti, *op. cit.*; Kaldor (2001), *op. cit.*; Münkler, *op. cit.*

<sup>101</sup> Véase Bellamy, *op. cit.*

<sup>102</sup> Véase Kaldor (2001), *op. cit.*

<sup>103</sup> Véase Shaw, "War and globality...", *op. cit.*



5. Emergencias complejas (internacionalización del conflicto)
  - a. Respuesta humanitaria
  - b. Respuesta militar
6. Marco geográfico
  - a. Intraestatal
7. Marco legítimo legal
  - a. Erosión monopolio de la violencia del estado. Privatización de la violencia
  - b. Barbarismo

Tabla 1: Características/Variables de las "nuevas guerras"

| CATEGORIA              | VARIABLE   | AUTORES   |
|------------------------|--|---|
| ACTORES                | <i>Multiplicidad y fraccionamiento de los actores internos</i>                                   | Kaldor, Snow, Eppler, Münkler, Holsti, Duffield, Heupel, Zangl                                      |
| CAUSAS                 | <i>Identidades religiosas, étnicas, tribales.</i>  | Kaldor, Van Creveld, Münkler, Collier, Hoeffler, Bellamy, Enzensberger                              |
|                        | <i>Contienda por los recursos Codicia</i>  | Keen, Münkler Collier, Hoeffler   |
| METODOS Y ESTRATEGIAS  | <i>Violencia contra los civiles</i>  | Kaldor, Smith   |
|                        | <i>Asimetría,</i>  | Holsti, Rice, Bacevich, Münkler, Yost, Duffield   |
|                        | <i>Hibridismo</i>  | Hoffman   |
|                        | <i>Terrorismo</i>  | Kaldor, Münkler   |
|                        | <i>Diferente tolerancia a las bajas</i>  | Münkler, Luttwak  |
| FORMAS DE FINANCIACION | <i>Nueva economía de guerra</i>  | Kaldor, Münkler.  |
| EMERGENCIAS COMPLEJAS  | <i>Respuesta humanitaria</i>   | Kaldor, Münkler, Bellamy, Duffield  |
|                        | <i>Respuesta militar internacional</i>   |   |
| MARCO GEOGRAFICO       | <i>Global</i><br><i>Regional</i><br><i>Interestatal</i> <sup>104</sup><br><i>Intraestatales.</i> | Snow, Kaldor, Duffield, Münkler, Van Creveld, Uppsala   |
| MARCO LEGITIMO-LEGAL   | <i>Erosión monopolio de la violencia del estado.</i>   | Kaldor, Duffield, Münkler, Cooper, Cilliers, Mason, Mueller, Mandel, Münkler, Avant, Eppler, Singer |
|                        | <i>Barbarismo</i>  | Kaldor, Holsti, Münkler, Bellamy, Shaw  |

Fuente: Elaboración propia

En la tabla 2 se ha procedido a la operacionalización de las variables identificativas de las "nuevas guerras" en indicadores medibles y analizados en el apartado anterior que nos puedan

<sup>104</sup> Las nuevas guerras no abarcan conflictos interestatales, sin embargo, incluimos esta categoría porque con nuestra herramienta tratamos de determinar si es o no nueva guerra.



aportar un resultado positivo o negativo en el grado de cumplimiento de cada una de las mismas. En la columna de la derecha se proporcionan ejemplos de fuentes que pueden consultarse para la investigación. Dependiendo de la calidad y cantidad de fuentes consultadas la opción por un resultado u otro disfrutará de una mayor argumentación para evaluar si se trata de un caso o no de "nueva guerra".

Las fuentes que se pueden utilizar para conducir los estudios de caso en las investigaciones pertinentes recurren a fuentes abiertas en internet de medios de comunicación, think tank<sup>105</sup> e índices especializados, fundamentalmente. Los índices cuantitativos elaborados por diferentes centros de investigación con los que se puede trabajar y que ponemos como ejemplo, son: Failed State Index (Fund For Peace); Freedom House, Transparencia Internacional, Berterlsmann Transformation Index (Beterlsmann Stiftung), Rule of Law Index (World Justice Project). También se puede trabajar con fuentes de centros de investigación de universidades especializadas en estas materias como el Uppsala Data Programme de la Universidad de Uppsala (Suecia), así como datos proporcionados por Human Rights Watch u ONG como Amnistia Internacional. También son fuentes interesantes la documentación e informes producidos por OOII como Naciones Unidas y sus agencias, la UE, el Banco Mundial o la OTAN.

Tabla 2: Operacionalización de las características de las "nuevas guerras"

| Categoría | Variable   | Indicador                    | Resultado | Fuente <sup>106</sup>  |
|-----------|--|------------------------------|-----------|--|
| ACTORES   | <i>Multiplicidad y fraccionamiento de actores internos</i> | Fuerzas armadas regulares    | SI/NO     | Medios comunicación, Think, tanks, UN, fuentes gubernamentales |
|           |  | Grupos paramilitares         | SI/NO     |  |
|           |  | Unidades de auto-defensa.    | SI/NO     |  |
|           |  | Rebeldes, grupos insurgentes | SI/NO     |  |
|           |  | Grupos terroristas           | SI/NO     |  |
|           |  | Señores de la guerra         | SI/NO     |  |

<sup>105</sup> Para conocer los principales think tank del mundo se puede consultar la siguiente página web: [http://www.ecologic.eu/sites/files/news/2014/gotoreport2013\\_final.pdf](http://www.ecologic.eu/sites/files/news/2014/gotoreport2013_final.pdf).

<sup>106</sup> Para la fuente de medios de comunicación ver los diferentes pies de página.



|                       |  |  |   |   |
|-----------------------|--|--|---|---|
| CAUSAS                | <i>Identidades religiosas, de clan o lingüísticas.</i> | Clan<br>Lengua<br><br>Religión<br><br>Otriedad   | SI/NO<br>SI/NO<br>SI/NO<br>SI/NO  | Middle East Policy Council.<br><br>Medios de comunicación<br><br>Think tanks                                    |
|                       | <i>Contienda por los recursos. Codicia.</i>            | Posibilidad de beneficios económicos   | SI/NO   | Think tanks<br>Medios comunicación<br>ONG   |
| METODOS Y ESTRATEGIAS | <i>Violencia contra los civiles</i>                    | Bajas civiles<br><br><br><br><br>Desplazamientos forzados de la población<br><br>Bajas militares   | 0-20%<br>20-40%<br>40-60%<br>60-80%<br>80-100%<br><br>SI/NO<br>Ver cifras<br><br>Ver cifras | Medios de comunicación<br>de<br>Human Rights Watch<br>Refugees International<br>ACNUR<br>Amnistía Internacional |
|                       | <i>Asimetría</i>                                       | Disimilitud en:<br><br>Armamento y medios.<br><br>Grado de instrucción y adiestramiento de las unidades<br><br>Recursos económicos disponibles y Logística<br><br>Capacidad de reclutamiento | SI/NO<br><br>SI/NO<br><br>SI/NO<br><br>SI/NO  | SIPRI<br><br>Medios comunicación<br><br>World Peace Foundation  |
|                       | <i>Hibridismo</i>                                      | Coexistencia armas de alta precisión con armamento convencional obsoleto.<br><br>Concurrencia combates convencionales con  | SI/NO   | SIPRI<br><br>Institute for the Study of War.  |



|                        |   |  |   |  |
|------------------------|---|--|---|--|
|                        |   | tácticas insurgentes<br><br>Dificultad de distinguir entre combatientes no combatientes  |   | Medios comunicación  |
|                        | <i>Diferente tolerancia a las bajas</i> |  | ALTA<br>MEDIA<br>BAJA                         | Medios comunicación<br>OTAN<br>Encuestas de opinión pública  |
|                        | <i>Terrorismo</i>                       |  | SI/NO   | Medios de comunicación<br>Failed State Index   |
| FORMAS DE FINANCIACION | <i>Nueva economía de guerra</i>         | Saqueo, Robo y Pillaje<br><br>Extorsión,<br>Corrupción<br>Ayuda exterior<br>Mercado negro  | SI/NO<br><br>SI/NO<br>SI/NO<br>SI/NO<br>SI/NO | Medios Comunicación.<br><br>Transparency International Index<br><br>Berterlsmann Transformation Index (BTI)<br><br>Carnegie Endowment International for Peace.<br><br>Human Rights Watch<br>Amnistía Internacional |
| EMERGENCIA COMPLEJA    | <i>Respuesta humanitaria</i>            | ONG, expatriados voluntarios, Agencias de Naciones Unidas  | SI/NO<br><br>SI/NO                            | ACNUR<br><br>Amnistía Internacional<br>Human Right Watch   |
|                        | <i>Respuesta militar internacional</i>  | Fuerzas regulares extranjeras bajo auspicios internacionales<br><br>Mercenarios extranjeros<br><br>Intervención de fuerzas regulares extranjeras al margen del derecho internacional | SI/NO<br><br>SI/NO<br><br>SI/NO               | Cruz Roja<br>ONG<br>SIPRI, PRIO, NUPI...   |
| MARCO GEOGRAFICO       |   | Muchos estados en distintos puntos del planeta   | SI/NO   | Uppsala Conflict Data Programme  |
|                        | <i>Intraestatal</i>                     | Más de tres estados en una misma área regional   | SI/NO   |  |



|                      |   |   |       |   |
|----------------------|---|---|-------|---|
|                      |   | Dos estados                                     | SI/NO |   |
|                      |   | Dentro de un estado. Conflicto civil            | SI/NO |   |
| MARCO LEGITIMO-LEGAL | <i>Erosión monopolio de la violencia.</i> | Grupos rebeldes que controlan territorio        | SI/NO | Failed States Index<br>Central European Journal of International and Security Studies |
|                      |   | Señores de la guerra                            | SI/NO | School of International Affairs, Carleton University                                  |
|                      |   | Otros actores privados                          | SI/NO |   |
|                      | <i>Barbarismo</i>                         | Torturas y ejecuciones de prisioneros de guerra | SI/NO | Human Rights Watch<br>Amnistía Internacional<br>Freedom House                         |
|                      |   | Violencia sexual                                | SI/NO | Failed State Index  |
|                      |   | Limpieza étnica                                 | SI/NO | Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict                                     |
|                      |   | Asesinatos masivos                              | SI/NO |   |

Fuente: Elaboración propia

## 5. Conclusiones

Este trabajo ha tenido como objetivo central poner de relieve el concepto de "nuevas guerras" utilizando una estrategia metodológica que tenga la facultad de llevar a cabo estudios de caso y estudios comparados de distintos conflictos. Con dicha finalidad se ha conducido una revisión de la literatura sobre las "nuevas guerras" y su aportación al campo del estudio de los conflictos contemporáneos para poder ofrecer una serie de variables explicativas que mediante su operacionalización puedan constituir una herramienta útil de trabajo que estudie pormenorizadamente los diferentes casos de conflictos. Para cada una de estas variables hemos procedido a su operacionalización en una serie de indicadores, proponiendo y haciendo acopio también de unas fuentes de consulta lo más variadas posible, donde se pueden encontrar los datos más significativos que permiten poder disponer de la información más imprescindible para estudiar las los conflictos contemporáneos.

Las principales variables identificadas sobre estas materias son las siguientes: (i) son conflictos intraestatales; (ii) las causas residen en cuestiones identitarias y la lucha por la apropiación de los recursos; (iii) presencia de multitud de actores; (iv) producen emergencias complejas (presencia de actores externos); (v) sus formas de financiación son amplias y variadas; (vi) aparecen nuevos métodos y estrategias de lucha y (vii) han tenido lugar transformaciones en el marco de referencia legítimo-legal.

De esta forma y gracias a esta síntesis aportada de variables explicativas, podemos definir las "nuevas guerras" de la siguiente forma: son aquellos conflictos que tienen lugar en



un marco geográfico que se restringe al conflicto dentro del estado, pero con repercusiones transnacionales; las causas de estos conflictos suelen ser identitarias (religiosas, étnicas) y de contienda por los recursos. Los objetivos son coincidentes con las causas porque están relacionados con una política identitaria particularista. Hay una multiplicidad y fraccionamiento de los actores internos implicados en el conflicto (fuerzas armadas regulares, grupos criminales, unidades de autodefensa...); provocan emergencias complejas que requieren de respuesta humanitaria y de respuesta militar, conduciendo a una internacionalización del conflicto como consecuencia de la globalización y también generando como consecuencia de esta unas formas de financiación que obedecen a lo que se conoce como nueva economía de guerra (saqueo, extorsión, ayuda exterior, mercado negro). Los métodos y estrategias de lucha empleados se caracterizan por una violencia contra los civiles, asimetría en el conflicto, hibridismo y diferente tolerancia a las bajas y por último, lo que denominamos el marco legítimo-legal de estos conflictos, que se caracteriza por la erosión del monopolio de la violencia con el desentendimiento del Derecho Internacional que conduce a prácticas y métodos de violencia gratuita en el ámbito del barbarismo.





## HOSTIS ANTE PORTAS. EL PODER, LA GUERRA Y LA FIGURA DEL ENEMIGO EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Valerio d'Angelo <sup>1</sup>  
LUISS Guido Carli (Roma)

### Resumen:

En este artículo me propongo enmarcar la evolución de la figura del enemigo político al interior de la más general evolución del ordenamiento del sistema internacional. La tesis que se afirma es que la detección del enemigo es siempre una construcción discursiva consecuente a las transformaciones del poder hegemónico y de su manera de conducir una guerra. Ilustraré por lo tanto los cambios históricos que la noción de enemigo ha sufrido, desde Westfalia hasta los modernos programas de contrainsurgencia. Detectaré tres grandes marcos (el mundo Westfaliano, la Guerra Fría, el post-11/S) donde un cambio significativo del equilibrio del poder conlleva un cambio en su capacidad de librar una guerra y, de ahí, una distinta identificación de la figura del enemigo.

**Palabras clave:** soberanía, enemigo político, guerra, contrainsurgencia.

*Title in English: "Hostis ante Portas: Power, War and Conceptualisation of the Enemy in the Realm of International Relations"*

### Abstract:

*In this article I propose to frame the evolution of the figure of the political enemy in the general evolution of the international system order. The thesis I want to maintain is that the detection of the enemy is always a discursive construction consequent to the transformations of the hegemonic power and of its way of making war. I will illustrate therefore the historical changes that the enemy's notion has suffered, from Westfalia up to the modern programs of counterinsurgency. I will present three big macro-frames (Westfalian order, the Cold War, and the post-11/S) where a significant shift in the balance of power implies a change in their ability to wage war and also a different identification of the figure of the enemy.*

**Keywords:** Sovereignty, public enemy, war, counterinsurgency.

Copyright © UNISCI, 2015.

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*

---

<sup>1</sup> Valerio D'Angelo es licenciado en Ciencias Políticas por la LUISS Guido Carli de Roma y magíster en Relaciones Internacionales por la misma Universidad.  
Email: [valeriodangelo@ymail.com](mailto:valeriodangelo@ymail.com).



"Hay que tener cuidado al elegir a los enemigos porque uno termina pareciéndose a ellos"

Jorge Luis Borges

## 1. Introduction

Thomas Hobbes es generalmente considerado el padre de la filosofía política moderna y aquél que, sistematizando la intuición de Maquiavelo acerca de la naturaleza política de la guerra<sup>2</sup>, conectó de manera indisoluble el tema de la soberanía con el de la práctica bélica. Hobbes realiza una revolución copernicana en la teoría política moderna, hallando una justificación del poder soberano desprendida de las determinaciones naturales de corte aristotélico<sup>3</sup>, y basada a cambio en un acuerdo voluntario y vinculante entre los contrayentes. La conocida visión hobbesiana del estado de naturaleza como condición de inseguridad y de amenaza constante para la vida (el famoso *bellum omnium contra omnes*), hace necesario un contrato en base al cual todos y cada uno de los contrayentes renuncien al uso privado de la fuerza y establezcan un poder común que garantice la paz funcional al florecimiento del comercio y de las artes. Esto es, a la seguridad de una vida cómoda<sup>4</sup>. Pues, si la guerra y la inseguridad son las características del estado de naturaleza, la paz y la seguridad han de ser los objetivos del estado civil. Ésta es la garantía que el Leviathan asegura a los súbditos y que funda su legitimidad<sup>5</sup>. Por esto, la única posibilidad de rescindir del contrato (y distintamente de los autores liberales como Locke que ponían muchas ataduras al poder estatal<sup>6</sup>) es la falta de cumplimiento de la garantía de paz. Pues, en Hobbes, guerra y soberanía están relacionadas en un doble sentido: no sólo el soberano cobra su legitimidad en virtud de su capacidad de

<sup>2</sup> Nicolás Maquiavelo fue sin duda el primer pensador que, colindando los bordes de la modernidad, entendió la centralidad de la relación entre política y guerra, que se volverá el lema de toda la ciencia política sucesiva. Dando una vuelta a la tradición del humanismo cívico que imperaba en la Florencia del siglo XVI y que identificaba la finalidad de la política con el bien público (la República), el Secretario afirma la lucha por el poder como el verdadero núcleo de la acción política, a menudo indiferente a los tradicionales apartados morales o éticos. Según él, la política, más bien que libre espacio del consenso, es el terreno del conflicto en el cual se mueven actores pasionales motivados por la ambición, la crueldad o el temor. La finalidad de la labor intelectual de Maquiavelo era de sacar a Italia del caos en el cual se encontraba, dividida en cinco reinos, y reunirla bajo el mando de un príncipe (concretamente: César Borgia). Pues, no puede haber política, entendida como conservación y aumento del poder, sin uso de la fuerza o, en las palabras del propio autor, la "buene legge" procede de la "buene arme" como fundamento del Estado. El secretario florentino, dando una vuelta a las teorías medievales del derecho, entiende muy lúcidamente que la legalidad no reside en instancias morales o de otro tipo, sino en la mera coacción: "los principales fundamentos que pueden tener todos los Estados, tanto los nuevos como los antiguos y mixtos, son las buenas leyes y las buenas armas. Y como no puede haber buenas leyes donde no haya buenas armas, y donde hay buenas armas, conviene que haya buenas leyes" (Maquiavelo, Nicolás (1991): *El príncipe*, Madrid, Alianza Editorial, p. 176.)

<sup>3</sup> Aristóteles (1986): *Política (Libro I)*, Madrid, Ediciones Alba.

<sup>4</sup> Hobbes, Thomas, (2010): *De cive. Elementos filosóficos sobre el ciudadano*, Madrid, Alianza Editorial, p. 50.

<sup>5</sup> Como han notado Laclau y Zac, el poder absoluto no tiene ningún contenido y su única justificación es que *el otro* del poder es el desorden; entonces, el poder se vuelve legítimo de por sí, independientemente de su contenido real, es decir, el poder no tiene una forma privilegiada hasta que cumpla su función de garantizar el orden; Laclau, Ernesto y Lilian Zac: "Minding the gap: the subject of politics", en Laclau, Ernesto (eds.) (1994): *The making of political identities*, Londres, Verso, pp. 11-39.

<sup>6</sup> La necesidad del Estado, según Locke, tiene la única finalidad de proteger la propiedad privada, cuya existencia e importancia están reconocidos por la razón. En Locke, pues, la propiedad antecede al Estado, que está siempre supeditado a una serie de principios inviolables, es decir, los derechos naturales de los hombres; por esto, si el Estado no tiene otra misión que esa, es lógico que el poder no haya de residir en la figura del soberano, sino en el pueblo mismo, expresado en la figura de la asamblea legislativa. Así, si el soberano se coloca por encima de la ley, y no por debajo como le compete, puede ser depuesto por el pueblo en todo momento. Se nota una evidente diferencia con respecto a Hobbes que en cambio, piensa en un Estado que una vez formado, es indisoluble en cuanto el Leviathan no es parte del contrato sino solo el beneficiario del mismo (Locke, John (2006) *Segundo tratado sobre el gobierno civil*, Bogotá, Tecnos, pp. 7-22).



exorcizar la guerra de todos contra todos (estado de naturaleza) e instaurar el estado de paz (estado civil), sino que el propio mantenimiento del estado de paz necesita del uso soberano de la violencia:

"Los pactos que no descansan en la espada no son más que palabras, sin fuerza para proteger al hombre, de modo alguno"<sup>7</sup>

Un concepto que el filósofo inglés repite frecuentemente a lo largo de su obra <sup>8</sup>. En cierto sentido Hobbes realiza a nivel teórico aquella operación que Maquiavelo intentó realizar a nivel práctico. Éste último se propuso superar la geopolítica medieval de Italia (dividida en cinco reinos), donde soberanía y uso de la fuerza seguían siendo elementos descentrados y desconectados entre ellos. El soberano de hecho no disponía del monopolio de la violencia y se veía obligado a pactar una y otra vez las condiciones de lealtad que sus inferiores le brindan. Con ello, él era totalmente dependiente de sus vasallos por lo que se refería a la protección de los confines en caso de guerra o invasión<sup>9</sup>. Frente a tal disgregación del poder, la teoría hegemónica de Maquiavelo no sólo se proponía re-dibujar el paisaje geopolítico, sino sobre todo engendraba un nuevo tipo de relación entre soberanía y guerra, donde la violencia política se volvía el medio para el mantenimiento del poder centralizado<sup>10</sup>. De la misma manera, el Leviathan hobbesiano cobra su legitimidad en función de la disgregación que subsiste en el estado de naturaleza. La violencia estatal es entonces el medio para el mantenimiento de la paz, y cumple el papel de contener los envites disgregadores presentes en el estado de naturaleza. La violencia, en pocas palabras, sólo va dirigida contra el caos *potencial* siempre presente en el interior de la unidad político-territorial<sup>11</sup>. De lo dicho hasta ahora, se nota inmediatamente que no hay en Hobbes una visión propiamente política del enemigo, sino como mucho antropológica: enemigo es cualquier hombre para el hombre. Pues, el enemigo "natural" sólo puede existir en el estado de naturaleza, en cuanto la enemistad queda desterrada una vez que el soberano haya centralizado la violencia y apaciguado el territorio. Al mismo tiempo sería igualmente incorrecto afirmar que la figura del enemigo desaparece por completo, en cuanto él sigue existiendo como enemigo externo, es decir, otro Estado. El sistema internacional "hobbesiano" es un sistema profundamente anárquico, donde los Estados se hallan entre ellos en una condición parecida al estado de naturaleza. Todos son una amenaza constante para todos (lo cual prospectando la posibilidad, escondida e inquietante, de una vuelta al estado de naturaleza<sup>12</sup>).

Ahora bien. El discurso hobbesiano que hemos ilustrado cobra importancia a la luz de los acontecimientos históricos de entonces. La paz de Westfalia (1648), que pone fin a la

<sup>7</sup> Hobbes, Thomas (1940): *Leviathan*, México, FCE, p. 137.

<sup>8</sup> "Los lazos de las palabras son demasiado débiles para refrenar la ambición humana, la avaricia, la cólera y otras pasiones de los hombres, si éstos no sienten el temor de un poder coercitivo" *Ibid.*, p. 112

<sup>9</sup> Sabine George H. (1990): *Historia de la teoría política*, México, FCE, pp. 182-183.

<sup>10</sup> Por esto, con razón Althusser definió a Maquiavelo como el primer teórico consciente de la "*naturaleza política* de la guerra, y de la necesidad de dar a las formas y a los medios de la violencia un *contenido político*" (Althusser, Luis (2007): *Política e historia, de Maquiavelo a Marx*, Madrid, Katz editores, p. 213).

<sup>11</sup> Wolin, Sheldon (2003): *Política y perspectiva. Continuidad y cambio en el pensamiento político occidental*, Buenos Aires, Amorrutu Editores, p. 285

<sup>12</sup> Hobbes vivió en primera persona, y de manera traumática, los acontecimientos políticos de su época. Él nació prematuramente debido, según él mismo cuenta, a que su madre había oído de la inminente invasión de la armada española. En éste momento, nos cuenta el filósofo, la madre parió dos hijos "yo mismo y el miedo", su hermano gemelo que le acompañó durante toda la vida y que seguramente es responsable de buena parte de su pensamiento (Hobbes, Thomas (1992): "Vida de Thomas Hobbes de Malmesbury escrita en verso por el autor" en *Dialogo entre un filósofo y un jurista y escritos autobiográficos*, Madrid, Tecnos, p. 151).



sangrienta Guerra de los treinta años, marca el paso desde la geopolítica medieval hacia el sistema jurídico-político moderno. Y lo hace en un doble sentido.

Primero, decreta el nacimiento de un nuevo sujeto jurídico, el Estado-nación, con derecho a declarar la guerra a otros Estados en una condición de igualdad. Westfalia engendra una relación "ontológica" entre soberanía y guerra, como confirma Charles Tilly cuando dice que la guerra moderna, que tiene en el choque de fuerzas su momento decisivo y su finalidad, sirve exactamente para la consolidación del Estado-nación, el establecimiento de sus confines territoriales y el apoderamiento de sus recursos: "la guerra hizo los Estados y viceversa"<sup>13</sup>. Pues, a través de la guerra, los Estados monopolizaron poco a poco el uso de la violencia organizada, no sólo creando un ejército regular, sino una entera máquina burocrática que servía para la guerra, desde la recaudación de los impuestos hasta una mejora de la eficiencia administrativa y de los servicios públicos. El Leviathan se impone como el supremo decisor acerca del estado de guerra, como es evidente en la relación, simbólica y práctica, entre la figura del soberano y la del soldado<sup>14</sup>. Segundo, con Westfalia se establece el verdadero estatus jurídico del enemigo, el *iustus hostis*. Las guerras de religión habían sido extremadamente disruptivas para la vieja Europa, en última instancia por el estatus que se le atribuía el enemigo, descrito a menudo como un infiel o un bárbaro, y por ello merecedor de ser aniquilado. Esta categorización moral del enemigo estaba íntimamente relacionada a la presunción que cada parte beligerante tenía, de estar luchando por la *iusta causa* (que, como tal, lo permitía todo). En cambio, a partir de Westfalia, hay un cambio neto de atención desde la motivación de la guerra (*iusta causa*) hasta la condición de la misma. Con Westfalia finalmente se reconoce el status de enemigo justo (*iustus hostis*), dotado de iguales derechos. Nótese que este esquema, en base al cual los Estados-naciones, esto es, los únicos sujetos del derecho internacional, no reconocen ninguna autoridad a ellos superior, se ha quedado sustancialmente invariado durante siglos y sigue siendo el marco jurídico que regula el moderno derecho internacional<sup>15</sup>. Para resumir: con Westfalia, junto al Estado, nace la figura del *enemigo político* como categoría jurídico-política al cual se le reconocen derechos y deberes<sup>16</sup>. Si esto por un lado limita la destructividad en caso de guerra, en tanto que el enemigo es un propio par que tiene una serie de derechos en un régimen de reciprocidad (por ejemplo, con el enemigo se puede pactar en el curso de un conflicto), por el otro se vincula la decisión acerca del enemigo sólo y únicamente al Estado. El Estado es el único que tiene el derecho de decidir quién es el enemigo. Carl Schmitt ha dedicado una importante reflexión, en su exitoso *El concepto de lo político* (1932), a este tema. El autor encuentra el carácter específico y exclusivo de lo político en la bien conocida distinción amigo/enemigo:

"la distinción política, aquella a la que pueden reconducirse todas las acciones y motivos políticos, es la distinción de *amigo y enemigo*"<sup>17</sup>

<sup>13</sup> Tilly, Charles (1990): *Coercion, Capital and European States AD 990-1900*, Oxford, Basil Blackwell, p. 67.

<sup>14</sup> El soldado se volvió el hombre del rey porque vestía el uniforme del rey, así como los reyes vestían más frecuentemente la divisa, exactamente para enseñar su posesión del uso de la fuerza y el hecho de estar realmente al mando de la institución (Roberts, Michael: "The Military Revolution 1560-1660", en Ralston, David. B. (1996): *Soldiers and States. Civil-Military Relations in Modern Europe*, Boston, Heath and Company, p. 18).

<sup>15</sup> Falk, Richard. A: "The Interplay of Westphalia and Charter Conceptions of International Legal Order", en Blach Cyril y Richard A. Richard (1969): *The Future of International Legal Order*, vol. I, Princeton, Princeton University Press, 1969.

<sup>16</sup> Las nociones a las que nos referimos son la de derecho a entrar en guerra (*jus ad bellum*), y el de la justa conducta en guerra (*jus in bello*), que implica el reconocimiento del enemigo como un igual con los mismos derechos. Ambas concepciones han contribuido, durante siglos, a poner fuera de la ley las formas irregulares de violencia.

<sup>17</sup> Schmitt, Carl (2009): *El concepto de lo político*, Madrid, Alianza Editorial, p. 56.



La lógica amigo/enemigo, dice Schmitt, corresponde a las respectivas distinciones típicas de otras áreas (guapo/feo en la esfera estética, bueno/malo en el ámbito moral, rentable/no rentable en el campo económico, etc.) y sin embargo, respecto a ellas, lo político goza de una cierta primacía, siendo el "más fuerte y más intenso de las agrupaciones y distinciones"<sup>18</sup>. Esta importancia se vuelve evidente en el caso más extremo en el cual tropieza toda agrupación social, esto es, la *guerra*, en la cual la distinción amigo-enemigo sobresale todas las otras distinciones. En pocas palabras: lo político obliga a tomar la decisión política por excelencia, es decir distinguir los amigos de los enemigos. Ante la posibilidad extrema de un combate real, la vida del hombre adquiere su tensión específicamente política:

"los conceptos de amigo, enemigo, y lucha adquieren su sentido real por el hecho de que están y se mantienen en conexión con la posibilidad real de matar físicamente. La guerra procede de la enemistad ya que ésta es la negación óptica de un ser distinto. La guerra no es sino la realización extrema de la enemistad"<sup>19</sup>

Sin embargo, la referencia de Schmitt a la guerra y a la muerte no indica que la guerra constituya la esencia de lo político, sino más bien la *posibilidad* de la pugna entre los antagonistas (los amigos contra los enemigos). De hecho, según él, la aniquilación total del enemigo implicaría la muerte misma de lo político: para que haya enemistad (y entonces política), el enemigo tiene que ser real y no se le puede anular completamente o tampoco reconducir al bando de los amigos. Éste último caso, repetimos, el de un mundo completamente pacificado donde haya desaparecido toda enemistad, "sería un mundo sin política"<sup>20</sup>. En conclusión: por decirlo con Alessandro Dal Lago, el conflicto es la condición ontológica de lo político<sup>21</sup>.

Desde una perspectiva conservadora, Schmitt lamenta la progresiva pérdida, por parte del Estado, del monopolio de lo político: en la época moderna, el Estado era el supremo decisor de la lógica amigo-enemigo y, por ende, el único artífice de lo político en cuanto tal. A cambio, hoy en día el aparato estatal se ve enfrentado a una "sociedad" que le influencia y le coloniza con sus pedidos y sus problemas, lo cual da lugar a una contaminación recíproca entre lo que antes era propiamente político, es decir el Estado, y lo que no lo era, es decir lo social<sup>22</sup>. Tras ésta recíproca contaminación, todo se vuelve potencialmente político y el Estado se vuelve sólo *un* campo en el cual se desarrolla la lucha amigo-enemigo, pero ya no el ámbito exclusivo de ella. Además, mientras antes lo político delineaba los confines exteriores de las unidades políticas delimitando las relaciones entre Estados y el conflicto entre ellos, ahora ésta dualidad ya no es tan determinante, habiéndose la lógica amigo-enemigo desplazado desde el exterior (las relaciones internacionales) hacia el interior de las unidades políticas, como nos dice el propio Schmitt en el prefacio de la edición italiana de *El concepto de lo político*:

"El perfil clásico del Estado se desvaneció cuando disminuyó su monopolio de la política y se instalaron nuevos y diversos sujetos de la lucha política, con o sin Estado, con o sin contenido estatal. Con ello surge una nueva fase de reflexión para el pensamiento político. Se comienza a distinguir la *política* de *lo político*, y el problema de los nuevos titulares y de los nuevos sujetos de la realidad política deviene el tema central de toda la compleja problemática de lo "político". Aquí se ubica el inicio y el sentido de todas las

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> *Ibid.*, p.63.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 64.

<sup>21</sup> Dal Lago, Alessandro: "El sentido de las palabras", en Rivero, Martha (1990): *Pensar la política*, Instituto de Investigaciones Sociales, México, UNAM, pp. 165-166

<sup>22</sup> Schmitt, "El concepto...", *op cit.*, p. 53.



tentativas por individualizar los múltiples nuevos sujetos de lo "político" que devienen activos en la realidad política de la política, estatal o no estatal, dando origen a reagrupamientos *amigo-enemigo* de nuevo tipo"<sup>23</sup>

Por lo tanto, mientras la noción de lo político se engrandece, incluyendo nuevos protagonistas, la política queda reducida al ejercicio del poder estatal. El gran error que Schmitt atribuye al odiado Estado liberal es precisamente lo de pretender apaciguar la conflictividad social *sin* la intervención del Estado o, podríamos decir, de hacer política sin lo político. Pero desterrar la guerra, como quieren hacer los liberales, sería a la vez paradójico e imposible, siendo la guerra lo que más propiamente pertenece a la oposición amigo-enemigo. En conclusión: hoy en día, el Estado ya no es la institución que se sitúa por encima de la sociedad civil, ya no garantiza el orden y la seguridad interna de la nación, ya no es el invencible Leviathan hobbesiano, sino un teatro en el que se combate una pluralidad de luchas. Por lo tanto, ello pierde el monopolio de la "decisión última" y se convierte en una institución débil y no soberana<sup>24</sup>. Frente a la ceguera liberal, la alternativa propuesta por Schmitt es cobrar conciencia de la guerra y del conflicto como factores esenciales de lo político y, por ende, restablecer la supremacía estatal en la decisión acerca del enemigo. Pero éste, precisa el jurista alemán, tiene siempre que ser entendido como el *enemigo real* y no *absoluto*:

"es simplemente el otro, el extraño [...] El enemigo es sólo el enemigo *público*... es el *hostis*, no el *inimicus* en sentido amplio"<sup>25</sup>.

No se le combate como enemigo privado (si fuera así se trataría de un *inimicus* no de un *hostis*) o personal a quien uno odia y por esto no es imprescindible, en la lucha pública, odiarle (como se odiaría a un enemigo privado) porque

"el enemigo político no necesita ser moralmente malo, ni estéticamente feo; no hace falta que se erija en competidor económico, e incluso puede tener sus ventajas negociar con él. Simplemente es el otro, el extraño, y para determinar su esencia basta que sea existencialmente distinto y extraño en un sentido particularmente intensivo"<sup>26</sup>

Pues, el enemigo público (el *hostis*) es simplemente lo que nosotros no somos, es aquello que es diferente (destaca además el hecho que Schmitt defina al amigo solo de forma indirecta, por referencia al enemigo)<sup>27</sup>. El autor renuncia de esta manera a marcar una distinción valorativa para calificar al adversario. Pues, al enemigo real se le reconoce su dignidad, es decir, se toma conciencia de su diversidad y se le reconoce el derecho a defender sus valores y, por esto, a declarar guerra:

<sup>23</sup> Schmitt C., (1971): Premessa all'edizione italiana de *Le categorie del politico*, Bologna, Il mulino, pp. 24-25.

<sup>24</sup> Los constitucionalistas burgueses (el blanco de Schmitt es sobre todo Hans Kelsen) son los responsables de este cambio de rumbo: ellos desconocen la "esencia" de la institución estatal, es decir la de tomar la decisión acerca de la legitimidad e ilegitimidad creando así el derecho y dando curso a la expresión hobbesiana: *auctoritas, non veritas, facit legem*. Soberano es aquel que crea el orden gracias a la condición necesaria (pero no suficiente) del monopolio de la violencia. Dice Schmitt: "Porque todo orden descansa en una decisión [...] También el orden jurídico, como todo orden, descansa en una decisión y no en una norma [...] Normativamente considerada la decisión nace de la nada. La fuerza jurídica de la decisión es harto distinta del resultado de su fundamentación" (Schmitt, Carl. (2009) *Teología política*, Madrid, Editorial Trotta, p. 13).

<sup>25</sup> Schmitt, "El concepto...", *op.cit.*, p. 57.

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> *Ibid.*



"...no existe programa, ideal, norma ni racionalidad que otorguen el derecho a disponer de la vida física de otras personas [...] la guerra, la disposición de los hombres que combaten a matar y ser muertos, la muerte física infligida a otros seres humanos que están al lado de los enemigos, todo esto no tiene un sentido normativo sino existencial, y lo tiene justamente en la realidad de una situación de guerra real, contra (de) un enemigo real, no en los ideales, programas o estructura normativa cualquiera"<sup>28</sup>

No hace falta atribuir al enemigo valores absolutos, como lo de ser una peste para la humanidad, de ponerla en peligro etc.: ésta ha sido precisamente la culpa del liberalismo, la de haber planteado el conflicto en términos morales, como la defensa de una "verdad" o de una forma de vida con validez universal y necesaria, una "causa justa" contra de un enemigo "irracional", "malo", al que se le deniega todo valor moral y entonces su derecho *ontológico* de adversario. Las democracias europeas que salieron victoriosas de la primera guerra mundial, comenta Schmitt, cometieron el error de denegar a Alemania el estado de *iustus hostis* y, como tal, su derecho a la guerra. Acusando Alemania de haber sido una potencia agresora, un enemigo absoluto, las potencias occidentales le denegaron el *ius ad bellum* y la condenaron a pagar un alto precio económico<sup>29</sup>. Pues, si ya no se puede pensar la guerra como una *justa causa*, la única legitimidad que tiene el conflicto, observa oportunamente Carlo Galli, procede de la soberanía del Estado y nada más<sup>30</sup>. En pocas palabras: Schmitt, nostálgico de un orden (el westfaliano) que iba muriendo, "defiende" la subjetividad del enemigo y su derecho a declarar la guerra. Como para Hobbes (y aún más para Weber<sup>31</sup>), también para Schmitt la soberanía racionaliza el poder, es decir, transforma la violencia de ilegítima en legítima y, en caso de fracasar en mantener este monopolio de la violencia, perdería su carácter de ente soberano. A pesar de lo problemática que pueda parecer esta noción schmittiana, o hasta incoherente con sus mismas premisas<sup>32</sup>, notamos que Schmitt enriquece la reflexión sobre la soberanía en dos importantes ejes: primero, el monopolio estatal no sólo de la violencia, sino de la decisión acerca del estatus de enemigo, y segundo: el reconocimiento jurídico político de éste último.

Ahora bien. El análisis de Schmitt que hemos seguido, bien sea correcto o equivocado, es limitado a un ordenamiento internacional que seguía pensando la guerra en términos de actores estatales en una condición de relativa certidumbre de las reglas internacionales, es decir, en términos de aquellas que Mary Kaldor llama las "viejas guerras". Éstas, nos dice la politóloga, se distinguen por unos ejes claves que, esquemáticamente, son a) la distinción entre público y privado, entre actividad estatal y no estatal; b) la distinción entre interno (lo que ocurre el interior de los confines estatales y externo, es decir, lo que ocurre en las

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 78.

<sup>29</sup> Sin embargo surge algún problema con la coherencia. El autor, notoriamente nazi, no piensa en la demonización hecha por la propaganda nazi contra los judíos como "mal absoluto", como un ejemplo de esta reducción del enemigo real a absoluto: el nacionalsocialismo ha sido tal vez la ideología política que más que otras ha degradado, también moralmente y biológicamente el enemigo, denegándole incluso el estatus de ser humano. Pero sobre todo el propio Schmitt, en el periodo posbélico escribe: "La ciencia alemana del derecho en lucha contra el espíritu judío" (*Deutsche Juristen Zeitung*, 1936), un vergonzoso libro adonde el enemigo, el judío en el caso, tiene rasgos extra-humanos, es decir es enemigo absoluto.

<sup>30</sup> Galli, Carlo (2004): *Guerra*, Roma-Bari, Laterza, p. XIV.

<sup>31</sup> Weber, Max (2005): *El político y el científico*, Madrid, Alianza editorial, p. 82.

<sup>32</sup> Algunos comentaristas, como Serrano, han notado que Schmitt cometió el error de no aplicar ésta misma lógica plural, vigente entre Estados, también en el ámbito interno de cada agrupación estatal, con lo cual se podría dar la vuelta al pensamiento de Schmitt y ver a cambio el liberalismo como una filosofía política que, precisamente, ha tenido el mérito de mantener, al interior del mismo Estado, el pluriverso que Schmitt sólo contempla a nivel internacional Serrano; Gómez, Eduardo (1998): *Consenso y conflicto. Schmitt, Arendt*, México, Centro de estudio de política comparada, p. 71.



relaciones internacionales); c) la distinción entre actividad económica privada y economía estatal d) distinción entre civil y militar, así como entre quienes llevan las armas y quienes no; e) entre guerra y paz<sup>33</sup>.

En conclusión, el mundo moderno, en el cual los Estados eran los promotores de la guerra, se basaba en una clara dicotomía entre lo externo y lo interno, lo militar y lo civil, lo público y lo privado, es decir entre espacio de la guerra y el espacio de la paz. En éste mundo, el reconocimiento, no sólo estratégico sino sobre todo ontológico del enemigo, era fácil de detectar porque estaba conectado al principio de la soberanía estatal y a el del mutuo reconocimiento jurídico, entre sujetos de derecho internacional (esto es: Estados) del derecho a la existencia. Sin embargo, desde la Guerra Fría en adelante, este escenario ha cambiado profundamente. Ya Schmitt notaba que la Guerra Fría había introducido una condición intermedia en la cual se perdía la separación entre el estatus de la paz y el de la guerra y se creaba una especie de zona de indistinción entre las dos<sup>34</sup>. Pero la Guerra Fría, en cierto sentido, mantuvo el equilibrio westfaliano, que se había quedado fundamentalmente intacto aún durante las dos guerras mundiales, donde actores nacionales soberanos luchaban en bandos opuestos. El fin de la Guerra Fría y la utopía del mundo pacificado bajo la égida de la liberaldemocracia (el conocido fin de la historia de Fukuyama) produjo a cambio un *vacuum*, es decir, creó una ausencia del enemigo, de otro actor que pudiese contrarrestar la potencia estadounidense. Por lo menos hasta los acontecimientos del 9/11. Veamos más de cerca cómo se produjo este cambio.

## **2. El enemigo "irreal". La Guerra Fría y la (im)posibilidad de la guerra**

No cabe duda de que la Guerra Fría haya redibujado profundamente la ordenación del territorio mundial, engendrando un nuevo tipo de orden geopolítico alrededor de dos grandes esferas de influencia, los Estados Unidos y la U.R.S.S. Este nuevo ordenamiento geográfico y político, a pesar de las grandes novedades estratégicas que supuso para el sistema internacional, a final de cuentas no cambió mucho el esquema westfaliano de guerra, tal y como lo hemos descrito. De hecho, los actores involucrados en el conflicto seguían siendo los Estados-naciones con derecho a declarar la guerra a otros Estados-naciones a los cuales se les reconocía igual derecho. Sin embargo, como anticipábamos, la Guerra Fría introdujo cambios significativos en el tablero internacional, a partir de la propia figura del enemigo. El enemigo de hecho "desaparece" y no tanto (como veremos) desde una perspectiva *potencial*, en cuanto durante las cuatro décadas que duró la Guerra Fría, el enemigo seguía siendo una amenaza constante para ambos bandos, sino desde una perspectiva *real*, en cuanto el combate "real" se volvió cada vez más improbable a medida de que el potencial armamentístico iba creciendo. Además, si consideramos la Guerra Fría y la Guerra del Golfo como dos fenómenos no sólo cronológica sino también lógicamente relacionados, nos damos cuenta que ambos conflictos, a pesar del muy distinto equilibrio de poder mundial (antes y después de la caída del muro de Berlín), comparten sin embargo un rasgo: una relación "imposible" con el enemigo. Expliquemos ahora más detenidamente lo que acabamos de esbozar.

El periodo que, desde Yalta hasta el derrumbe del Imperio soviético, divide la geografía mundial en dos esferas de influencias, está caracterizada por una relativa paz debida a la alta capacidad destructiva de ambos despliegues, como destacados analistas de las relaciones

<sup>33</sup> Según Kaldor, de acuerdo con el cual se produce "desdibujamiento de las distinciones entre guerra [clásica], crimen organizado y violaciones a gran escala de los derechos humanos". Kaldor, Mary (2001): *Las nuevas guerras*, Barcelona, Tusquets, p. 16.

<sup>34</sup> Schmitt, Carl (2005): *El nomos de la tierra. En el derecho de gentes del "ius publicum europaeum"*, Buenos Aires, Editorial Struhart e cia., p. 341.



internacionales se dieron tempranamente cuenta<sup>35</sup>. De hecho, hay un general consentimiento acerca de la función "ordenadora" del equilibrio nacido tras el fin de la Segunda Guerra Mundial. Kenneth Waltz fue uno de los primeros teóricos que observó que era precisamente el potencial destructivo de los armamentos (*Mutual Assured Destruction*) lo que garantizó una larga estabilidad bipolar<sup>36</sup>. Por su lado, también Samuel Huntington reconoce a la Guerra Fría una función *katechónica*, es decir, capaz de encauzar la violencia en dos bloques y, por ende, garantizar un orden global relativamente estable<sup>37</sup>. Más recientemente Thomas L. Friedman ha hecho hincapié en la estricta regulación de dicho conflicto, una regulación cuyos efectos desbordaban la esfera propiamente militar para entrar en otros campos, como el político y el económico. Haciendo de eco a Schmitt, Friedman ve el equilibrio pos-bélico como caracterizado por el combate entre bandos de amigos contra bandos de enemigos, espacialmente divididos y que luchaban los unos contra los otros en una confrontación dialéctica pero sin que nunca se llegara a comprometer las ideas dominantes que definían cada bando (la lucha entre comunismo y capitalismo)<sup>38</sup>.

Sin entrar en un argumento ya muy debatido, nos limitamos a observar que el desmesurado peligro de una guerra termonuclear fue exactamente el principal factor disuasorio de la guerra, so pena de un holocausto nuclear. Pues con la Guerra Fría, y por primera vez en la historia, se da la circunstancia de que sea precisamente el riesgo de la guerra lo que la previene y la impide, garantizando la estabilidad planetaria<sup>39</sup>. Sin embargo la posibilidad de la guerra, como muchos comentaristas (desde Norberto Bobbio hasta Raymond Aaron) han observado, no desvanece, sino que sigue siendo materialmente y moralmente siempre posible. A su tiempo Bobbio notó que la misma imposibilidad de pasar del estado de guerra al de paz no se debía a la ausencia de la guerra, sino todo lo contrario: a su perenne vitalidad<sup>40</sup>. Es decir, fue exactamente la posibilidad extremadamente real de la guerra la que la previno y la conjuró, y sobre todo que dio lugar (durante más de cuarenta años) a un estado de estancamiento que impidió tanto la guerra como la paz. Según Bobbio, la Guerra Fría introduce algunos elementos de radical novedad con respecto a las guerras del pasado: primero (lo acabamos de ver), el hecho de que se trataba de una guerra que ponía en peligro la existencia misma de la humanidad entera; segundo, la imposibilidad de poder justificarla filosóficamente, como se hizo en cambio con las guerras anteriores; y, por último, la inutilidad con respecto a la finalidad (la victoria), en cuanto una guerra termonuclear no dejaría ni vencedores ni vencidos, sino sólo una masa de escombros<sup>41</sup>. Es menester hacer hincapié en este último punto: la Guerra Fría, en el mismo acto de posibilidad, eliminaría lo que la caracteriza en cuanto guerra, es decir, el éxito de un resultado que defina quien es el vencedor y quien el vencido. Amigos y enemigos quedarían todos aniquilados. Es decir: el enemigo (como contra-parte de la lucha) acabaría por ser fagocitado en el mismo bando de los amigos en lo que respeta al resultado de la guerra, esto es, la aniquilación total. El propio Schmitt, recordamos, no barajaba la posibilidad de una destrucción total del enemigo en cuanto esto habría significado la anulación de la política misma. Si desaparece el enemigo, se desvanece la posibilidad de lo político, como distinción entre amigos y enemigos. Por paradójico que fuese, lo que desapareció durante los años de la Guerra Fría, fue la conflictividad en cuanto tal. Al respecto Schmitt lamenta que, tras la erección del Telón de

<sup>35</sup> Morgenthau, Hans (1986): *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*, Buenos Aires Grupo Editorial Latinoamericano, p. 25.

<sup>36</sup> Waltz, Kenneth (1959): *El hombre, el Estado, la guerra*, Buenos Aires, Editorial Nova.

<sup>37</sup> Huntington, Samuel (1997): *El choque de civilizaciones*, Paidós, Buenos Aires, pp. 16-17.

<sup>38</sup> Friedman, Thomas L. (2000): *The Lexus and the olive tree*, N.Y., Anchor Books, p. 31

<sup>39</sup> Aaron, Raymond (1985): *Paz y guerra entre las naciones*, Madrid, Alianza Editorial.

<sup>40</sup> Bobbio, Norberto (1977): *Il problema della guerra e le vie della pace*, Bologna, Il Mulino, p. 39-42.

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 55



Acero, desaparecen la figura del beligerante y del soldado en cuanto todos, en caso de guerra atómica, son potenciales víctimas. Con lo cual cambia el propio concepto de guerra:

las ciencias (naturales) facilitan hoy día a cualquier gobernante medios y métodos que trascienden el concepto del arma y con ello también el de guerra. La evolución de los modernos medios de destrucción se produce simultáneamente con el sentido de la guerra, e incluso lo acelera<sup>42</sup>

El enemigo, recordémoslo, sigue siendo el enemigo de tipo westfaliano (el Estado al cual se le reconoce el derecho de declarar guerra) no desaparece en cuanto posibilidad, sino que se desvanece en su concreción real. Eliminando la realidad del conflicto en su misma posibilidad, la Guerra Fría elimina el enemigo en su realidad. El enemigo, exactamente por ser siempre una amenaza presente, "recuerda" al bando opuesto que la guerra está a mano y puede estallar de un momento a otro. Pero si así fuera, desaparecería la humanidad entera. Al respecto, resulta muy llamativo que, en aquella época, muchos analistas hayan notado que la estrategia de los Estados, merced a la (im)posibilidad de librar una guerra, se reducía a la categoría semántica de la amenaza<sup>43</sup>, donde el elemento psicológico jugaba un papel determinante.

Según estos expertos, la Guerra Fría llevó las palancas de la política a moverse desde el terreno bélico propiamente dicho hasta la representación y la inmaterialidad, es decir, la virtualización de la guerra. La guerra se habría vuelto uno (pero ya no el exclusivo) de los modos de ejercer la violencia contra del enemigo. Con lo cual la acción estratégica se limitaba siempre menos a la logística de los armamentos y empezó a comprender una serie de "armas semióticas", como la disuasión, la manipulación, la sensación<sup>44</sup>. En cierta manera, la Guerra Fría acabó por hacer de la guerra una enorme producción discursiva que proveía escenarios de conflictos que pero no tenían porque darse en la realidad (el caso más evidente es el de la bahía de Cochinos). En pocas palabras: aunque los actores en juego seguían siendo los Estados-naciones, la guerra quedaba "vaciada" de su contenido moderno, habiendo perdido su elemento material/militar para adquirir una fuerza simbólico/virtual.

El proceso que acabamos de describir tiene tal vez en la Guerra del Golfo, llevada a cabo en las vísperas de la derrota de la U.R.S.S., un elemento de continuidad significativo, sobre todo a nivel simbólico. Esta guerra se lucha en un panorama internacional profundamente cambiado, multipolar según muchos, unipolar según otros<sup>45</sup>, pero sin duda

<sup>42</sup> Schmitt, "El nomos de la tierra...", *op.cit.*, p. 338.

<sup>43</sup> Quien tal vez ha mejor elaborado en concepto de amenaza ha sido el estratega militar del RAND Corporation Herman Kahn (Kahn, Herman (1960): *On Thermonuclear War*, Princeton, Princeton University Press)

<sup>44</sup> Montinari, Francesco (2004): *Linguaggi della guerra*, Roma, Meltemi, p. 218.

<sup>45</sup> Entre los teóricos más respetados de la primera tendencia (el multipolarismo), encontramos John Mearsheimer. En un importante ensayo de 1990, él establece una periodización con respeto a la estructura del sistema internacional antes, durante y después de la Guerra Fría. Según el autor, el final de la Guerra Fría representa un retorno al sistema multipolar del pasado, donde los conflictos nacionalistas y étnicos, que durante la Guerra Fría habían permanecido dormidos, vuelven a protagonizar la escena internacional. (Mearsheimer J.: "Back to the future, instability in Europe after the cold war," *International Security*, vol. 5, n°1 (Summer 1990) , pp. 5-56). Kenneth Waltz, en cambio, considera el mundo post-Guerra Fría como marcado por la tendencia unipolar de los Estados Unidos en las relaciones internacionales. En el importante artículo "Structural Realism after the Cold War", el politólogo afirma que, tras la caída del muro de Berlín, no se ha creado un sistema multipolar, sino unipolar, en cuanto los Estados Unidos empezaron unilateralmente a asumir nuevas responsabilidades en el liderazgo mundial, sobre todo en materia de seguridad. Ésta configuración, dice el autor, es la más inestable (como también demuestran todos aquellos casos históricos donde hubo concentración, como la España de Carlos V, la Francia de Luis XIV y Napoleón I, y la Alemania de Hitler). Por el otro lado, es posible que en el futuro, sostenía Waltz, los Estados Unidos vean cuestionada su relativa hegemonía por la Unión Europea y a las alianzas, mayormente económicas, de los países BRIC (Waltz, Kenneth: "Structural Realism



menos estable que el equilibrio bipolar. Sobre todo según la escuela realista, el mundo posguerra fría está atravesado por una fundamental anarquía de las relaciones internacionales, donde ninguna potencia logra colocarse en una posición claramente hegemónica<sup>46</sup>. ¿Significa esto también un retorno al equilibrio westfaliano y, sobre todo, a la subjetividad clásica del enemigo? Más bien lo contrario: si el debate acerca del equilibrio de poder sigue abierto, menos incierto era el panorama bélico inmediatamente después la caída del muro de Berlín.

Al alba de la guerra del Golfo, el filósofo francés Jean Baudrillard publica un artículo en el periódico *Liberación* titulado "La Guerra del Golfo no tendrá lugar" (4 Agosto de 1991), donde argumenta que la guerra ha entrado en una crisis definitiva y que, después del periodo en el cual ejercía una función de disuasión, hoy en día ella va hacia la disolución tanto del imperio soviético, como del americano, como de sí misma. Baudrillard preveía que el conflicto que dentro de poco iba a estallar, habría marcado el paso hacia un tipo nuevo de enfrentamiento, en el cual la lógica "real-virtual" habría sido invertida. Consecuente con su teoría del simulacro, el pensador francés sostenía la tesis según la cual en el mundo gobernado por la realidad virtual, la representación de cualquier acontecimiento (en este caso, la guerra) habría tenido un impacto más "real" que la realidad misma. Esto porque la realidad asusta y obsesiona al hombre contemporáneo, que quiere huir de ella. En este sentido, siendo la guerra sin duda alguna una de las manifestaciones más crudas y más impactantes de la realidad, es una de las más detestadas. Según Baudrillard entonces, la inmanencia de lo virtual no tenía por qué desembocar en el acto real, sino que podía seguir permaneciendo en su condición de virtualidad. El filósofo permaneció fiel a este planteamiento y escribió en 1991, con la guerra ya en marcha, *La guerre du Golfe n'a pas eu lieu*<sup>47</sup>. La Guerra del Golfo, según el autor, seguía siendo un simulacro de guerra más bien que una guerra real, un evento virtual donde la guerra se escenificaba a través de los medios de comunicación. Es decir, ya no era la guerra la que creaba el evento mismo de la guerra, sino la información televisiva que, enseñando el evento, lo producía colocándolo en el sitio de lo real.

El análisis de Baudrillard merece atención por su pronóstico relativo al carácter fuertemente mediatizado y espectacular del conflicto y por haber vislumbrado con claridad lo que habría luego sido el futuro de la guerra. Aún así, no ha de ser sobrestimado: de hecho, como sabemos, la Guerra del Golfo tuvo lugar y provocó cerca de 200.000 muertos<sup>48</sup>. Por un lado, es verdad lo que nota el filósofo francés: el uso de nuevas tecnologías espaciales, la monitorización de la guerra desde salas tecnológicamente equipadas etc., marcaron un cambio desde la vieja estética de la guerra en un *war game*, un evento abierto a un público de observadores donde el elemento ficticio y la realidad se confunden y donde se llega a dudar acerca de lo que es real y de lo que es simulado. Christopher Norris subraya este aspecto de la guerra contemporánea, avisa que a la hora de estudiar la guerra contemporánea, es preciso tener en cuenta todas aquellas técnicas de manipulación masiva que hoy en día ya no "relatan" la guerra tal y como acontece, sino que "crean" la guerra a través del espectáculo<sup>49</sup>. Sin embargo parece algo arriesgada la tesis de Baudrillard: con todo que la guerra haya entrado en una nueva fase donde los medios de comunicación juegan un papel determinante, no se puede afirmar, simple y sencillamente, que la guerra se de-ontologice. En cambio la guerra se sigue

---

after the cold war", *International Security*, vol. 52, nº1 (Summer 2000), pp. 5-41).

<sup>46</sup> Un ejemplo de esta tendencia la hallamos en John Baylis (Baylis, John: "International Security in the Post Cold War Era", en Baylis, Jogn y Steve Smith (1997): *The Globalization of World Politics*, Oxford: Oxford University Press, pp. 193-211).

<sup>47</sup> Baudrillard, Jean: "La guerre du Golfe n'a pas eu lieu", *Libération*, 29 de marzo de 1991, p. 6.

<sup>48</sup> "Toting the Casualties of War", *Bloomberg*, 5 February 2003, en <http://www.bloomberg.com/bw/stories/2003-02-05/toting-the-casualties-of-war>.

<sup>49</sup> Norris, Christopher (1992): *Uncritical Theory: Postmodernism, Intellectuals and Gulf War*, Londres, Lawrence and Wishart, p. 25.



luchando y la materialidad de la guerra no ha desaparecido (tampoco la de la propia Guerra del Golfo). Lo que sí desaparece es la correspondencia entre la imagen de la guerra y su desenvolvimiento en la realidad de los hechos bélicos. Sólo en este caso se puede afirmar, junto a Baudrillard, que la virtualidad de la guerra es "más real" que los hechos reales en el campo de batalla. La importancia de la imagen suplanta la importancia de los sucesos reales.

La noción de irrealidad de la guerra ha de ser por tanto matizada según el caso: mientras la Guerra Fría había engatusado la guerra en funciones burocráticas relacionadas a la noción estática de mantenimiento del *status quo*, haciendo de la guerra un evento imposible en su trágica posibilidad, la Guerra del Golfo inaugura la época de la simulación del evento, donde lo que importa es la imagen espectacular del conflicto. En pocas palabras: mientras durante la Guerra Fría, la "irrealidad" de la guerra ha de ser entendida como imposibilidad del conflicto en la práctica, en cambio la "irrealidad" de la Guerra del Golfo indica el proceso de progresiva afirmación de la realidad virtual frente a los hechos concretos.

Ahora bien. ¿Que queda del enemigo en éste segundo caso? Vimos que durante la Guerra Fría la subjetividad clásica del enemigo no desaparece, pero sí desaparece el *bellum* contra él y, como decíamos, su "realidad". Según el propio Baudrillard, la Guerra del Golfo "agrava" éste esquema, como precisa en *Cultura y simulacro*:

Lo que ya no existe es la adversidad de los adversarios, la realidad de las causas antagónicas, la seriedad ideológica de la guerra. Tampoco existe la realidad de la victoria o de la derrota, aunque la guerra es un proceso que triunfa siempre muy por encima de estas apariencias<sup>50</sup>

La irrealidad de la guerra implicaría entonces la desaparición del enemigo, que se vuelve un apéndice inútil comparado con la importancia del aparato tecnológico. Ya no se reconocería el *iustus hostis* del cual nos hablaba Schmitt y, junto con él, la posibilidad de la guerra en cuanto tal<sup>51</sup>. Aunque, como acabamos de ver, es preciso redimensionar la noción de irrealidad de Baudrillard, sin embargo es cierto que la importancia del espectáculo virtual de la guerra contemporánea, junto al alto nivel tecnológico que la entraña, conlleven a un consistente cambio en la figura del enemigo. La espectacularidad del evento y la mejora tecnológica tienen el efecto de "alejar" la materialidad del enemigo. Mientras durante la Guerra Fría el enemigo seguía presente como posibilidad imposible en cuanto el propio enfrentamiento habría borrado toda posibilidad de existencia de ambos bandos, el Golfo elimina el enemigo como realidad para hacer de él un apéndice virtualizado del espectáculo generalizado en que se convierte la guerra. Otra vez: esto no significa que el enemigo desaparezca en su materialidad, sino que su representación mediática ha cobrado una importancia igual (o hasta superior) que su presencia real por un lado, y que él se haya vuelto un *target* de sofisticados aparatos tecnológicos por el otro.

Pero hay otro factor, que hasta ahora hemos dejado de lado y que sin embargo influye de manera determinante sobre este cambio de la subjetividad del enemigo. Se trata de un cambio endémico de los mismos sujetos de derecho bélico, es decir, los Estados-naciones, y de su progresiva pérdida de soberanía. Martin van Cleverd relaciona explícitamente la disminución de la capacidad de los Estados de enfrentarse en una guerra a una pluralidad de factores que no se pueden todos reducir al aún importante carácter destructivo-apocalíptico

<sup>50</sup> Baudrillard, Jean (1978): *Cultura y simulacro*, Barcelona, Kairós, p. 71.

<sup>51</sup> Escribe Baudrillard: "Para los americanos, el enemigo como tal no existe. Nothing personal. Vuestra guerra no me interesa, vuestra resistencia no me interesa. Os destruiré cuando toque. Se niegan a regatear, mientras que S. H., por su parte, regatea su guerra, inflando los precios para poder rebajarlos, tratando de llevarse el gato al agua, presionando y chantajeando, como un charlatán de feria" (*Ibid.*, p. 56)



del conflicto nuclear (Guerra Fría) o a la virtualización de la guerra (Golfo). Él anota tres motivos más: primero, el desdoblamiento de los Estados (también debido a la imposibilidad de hacer la guerra) hacia los asuntos de política interna, especialmente hacia las cuestiones relativas al estado social, por lo menos hasta el '75 cuando este sistema será considerado económicamente y socialmente insostenible. Segundo: un rápido proceso de transformación de la tecnología bélica que, desde el 1500 hasta 1945, contribuyó a la construcción del Estado y que ahora se independiza de él y que opera en favor de organizaciones de vario tipo que a veces no tienen ni estabilidad territorial, ni soberanía. Por último, argumenta van Creveld, un lento proceso de disgregación del Estado, incapaz de garantizar los dos pilares de la teoría política moderna, es decir, la vida y la propiedad de los ciudadanos, con el resultado de que éstas tareas empiezan a ser otorgadas a otras organizaciones<sup>52</sup>. Van Creveld sugiere entonces que la guerra, en el periodo que va desde el '45 hasta la primera Guerra del Golfo, no sólo no se lucha debido a su posibilidad totalmente destructora, sino que también se debilita progresivamente el sujeto tradicional de la guerra, es decir el Estado de corte westfaliano. A esto añádase que la comunidad internacional, ya desde el siglo XVIII, procuró restringir los márgenes de legitimidad del Estado para librar una guerra, aunque sea sólo en el periodo del posguerra que las Naciones Unidas (siguiendo las huellas de la Sociedad de las Naciones) limitan fuertemente el espacio de maniobra de los Estado en este sentido<sup>53</sup>.

Éste proceso de desintegración del Estado y de integración de una parte de sus funciones soberanas (como el derecho a la guerra) al interior del marco de la comunidad internacional, da vida a un nueva forma de soberanía que Robert Cooper, y con anterioridad otros autores, han oportunamente llamado "Estado postmoderno"<sup>54</sup>. Cooper procura no aplicar la categoría de postmodernismo como un "universal" de la evolución de la forma Estado, sino que la ubica en un preciso contexto histórico-geográfico: la Europa (y más en general el mundo occidental) después de la caída del muro de Berlín. Éstos Estados, dice Cooper, "dejaron de pensar el Estado en términos de conquista"<sup>55</sup>. Se trata de un sistema que ya no se fundamenta en el concepto de equilibrio, ni enfatiza la soberanía o la distinción entre asuntos internos e internacionales. El viejo Estado de tipo westfaliano cae bajo los golpes de la comunidad internacional del cual forma parte, y a la cual cede poder sobre asuntos que siempre habían sido de su incumbencia, como la economía, la actividad legislativa y la defensa. Pues, la lucha y la conquista, dos elementos típicos del mundo premoderno y moderno, han sido exorcizados de las relaciones entre Estados y, en éste sentido, la Unión Europea o la OTAN sólo han sido los efectos, más bien que las causas, de la paz que el mundo occidental ha disfrutado en el posguerra:

<sup>52</sup> Van Creveld, Martin (2003): *The rise and decline of the State*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 336-414.

<sup>53</sup> Además de las ideas de pensadores como Jean-Jaques Rousseau, Immanuel Kant, John Stuart Mill, los primeros instrumentos jurídicos que sancionan el derecho a la integridad territorial del Estado se hallan en la carta de la Sociedad de las Naciones, al artículo 10, donde se reconocía explícitamente este derecho como fundamental en las relaciones internacionales. En el 1928, el pacto Brian-Kellog, firmado entre los ministros del exterior de Estados Unidos y Francia, establecía que los contrayentes renunciaban a la guerra como instrumento de política nacional (luego sesenta y un más estados firmaron el pacto). La Carta de las Naciones Unidas establece en el artículo 24 y 39 el principio de la no beligerancia entre Estados y remite la decisión, en caso de controversia entre miembros, al Consejo de Seguridad.

<sup>54</sup> En realidad, Cooper retoma un planteamiento de Buzan, Barry y Richard Little (Buzan, Barry y Richard Little, (2000): *International System in World History: Remaking the Study of International Relations*", Oxford, Oxford University Press.

<sup>55</sup> Cooper, Robert: "El Estado postmoderno", *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, nº 1, (marzo 2005), p. 3.



"Dentro del mundo posmoderno, no existen amenazas a la seguridad en el sentido tradicional; es decir, sus miembros no contemplan la posibilidad de invadirse. Si bien en el mundo moderno, siguiendo la máxima de Clausewitz, la guerra es un instrumento de la política, en el posmoderno es una señal de fracaso. Pero, mientras que los miembros de éste pueden no representar una amenaza entre ellos, la existencia de este riesgo es una constante en los estados modernos y premodernos<sup>56</sup>"

Pues Cooper no excluye que puedan existir amenazas concretas (y enemigos concretos), pero siempre y solo afuera del mundo postmoderno, es decir, de todos aquellos Estados que el autor llama premodernos, esto es, Estados fallidos que resultan incapaces de cumplir con el criterio weberiano del monopolio de la violencia y que, incapaces de garantizar la seguridad en su territorio, pueden proporcionar una base para el surgimiento de actores no estatales peligrosos para el Estado posmoderno<sup>57</sup>. Cooper no estaba totalmente equivocado en su análisis de la situación internacional y, como veremos en el siguiente apartado, la evolución de la guerra a caballo de los '90 y la primera década del 2000 parece dar razón a su planteamiento. Es cierto que en este lapso de tiempo el Estado postmoderno no se ve amenazado por otros actores "molares", esto es, actores jurídicos reconocidos por el derecho internacional, sino por actores "moleculares", es decir, sujetos no estatales que operan en un contexto de ilegalidad, como grupos insurgentes, guerrilleros, terroristas, carteles de la droga etc. se trata de un fenómeno, nota Van Creveld que, aunque se vuelva más evidente tras la derrota de la U.R.S.S., ya estaba presente a partir del fin de la segunda Guerra Mundial, cuando la mayoría de las "pequeñas-guerras" se luchaban entre un Estado y un sujeto no estatal<sup>58</sup>. Además, como veremos más detenidamente en el siguiente párrafo, el 11 de Septiembre representa un giro paradigmático en este sentido.

Sin embargo es oportuno precisar algunas limitaciones del planteamiento de Cooper. En primer lugar, su tesis queda circunscrita tanto temporal como geográficamente y ya no puede ser válida hoy en día. Ya no tiene sentido hablar de Occidente como de un espacio unido por finalidades comunes y una voluntad compartida. En el próximo párrafo, examinando más a fondo la guerra contemporánea, veremos cómo por lo menos en la última década, el multilateralismo ha cedido el paso a las exigencias de seguridad de cada Estado. No sólo no ha sido posible (a pesar de los avances en el ámbito PESC) crear un sistema de seguridad supranacional eficaz, sino que los más recientes acontecimientos (Libia, Siria, Ucrania) demuestran por un lado que la Unión Europea no está militarmente preparada para maniobras de *hard security* (Libia, Siria, y más recientemente Ucrania), y que los asuntos de defensa, no obstante la importante coordinación comunitaria, siguen siendo cosa de cada Estado. En el caso de Libia, por ejemplo, los Estados europeos intervinieron de forma aislada, cada uno por su cuenta y sólo posteriormente bajo el mando de la OTAN<sup>59</sup>. En el caso de

<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>57</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>58</sup> Van Creveld, Martin (2004): *The culture of war*, New York, Ballantine Book, p. 104.

<sup>59</sup> La intervención internacional contra el régimen de Gadafi se basó en la Resolución 1973, adoptada el 17 de marzo de 2011 en el Consejo de Seguridad, invocando el principio de responsabilidad de proteger (R2P). La OTAN llevó a cabo una operación que fue previamente avalada por las llamadas de la Liga Árabe y el Consejo de Cooperación del Golfo. La finalidad era establecer una zona de exclusión aérea, y que contó con la implicación directa de tres países árabes: Qatar, Jordania y los Emiratos Árabes Unidos. Eduardo Soler i Lecha nota que la intervención fue objeto de dos críticas: "La primera es la de quienes sostienen que se pervirtió el mandato original para convertirla en una operación de cambio de régimen. La segunda cuestiona que, si el objetivo era proteger a los civiles, no podía darse por concluida la intervención con la caída de Gadafi y que, por lo tanto, debería haberse prolongado aunque fuera con otros medios. En esta línea sobresa la incapacidad para abordar seriamente el reto del desarme, desmovilización y reintegración así como el proceso de reconciliación nacional. ¿Por qué? Por el orgullo de los nuevos dirigentes libios que rechazaban recibir lecciones, porque una



Siria, la Unión Europea tomó decisiones importantes (como el reconocimiento de la Coalición Nacional para las Fuerzas de la Oposición y la Revolución Siria como el representante legítimo del pueblo sirio, o en el envío de asistencia humanitaria, la acogida de los refugiados etc.), pero sin que esto implicara un acción concertada y coherente entre los Estados miembros<sup>60</sup>.

En segundo lugar, es preciso recordar la importante crítica de Robert Kagan al planteamiento de Cooper, que afirma que es sólo debido a sus respectivas debilidades, que EEUU y UE han encontrado el consenso mucho más atractivo que la afirmación de la soberanía nacional. Asimismo, Kagan subraya la hipocresía de la UE en insistir en la autorización de las Naciones Unidas para la invasión en Irak de 2003, a pesar de haber ido a la guerra en Kosovo en 1999 sin un mandato de las Naciones Unidas e ignorando el derecho internacional<sup>61</sup>. En pocas palabras, según Kagan, toda la retórica acerca del consenso y la postmodernidad no es nada más que una máscara para alcanzar finalidades de poder con otros medios.

### **3. El enemigo líquido. El post-11/S y la "desaparición" de la guerra**

No cabe duda de que el 11 de Septiembre ha marcado una línea divisoria entre "viejas" y "nuevas" concepciones de la guerra. La copiosa y variada literatura académica acerca del acontecimiento suele coincidir por lo menos en un punto: el 11/S obliga a repensar tanto los sujetos implicados en el conflicto, como las finalidades del mismo. En uno de los primeros (y más polémicos) trabajos que salieron después del ataque a las torres, titulado *El retorno a la antigüedad. La política de los guerreros*, Robert Kaplan intenta sondear que tipo de subjetividad es esa que irrumpe en la escena internacional con una fuerza escénica y material tan demoledora. Los nuevos "guerreros", afirma Kaplan, se caracterizan por haber introducido unos elementos atípicos en el combate. De hecho ellos obedecen a reglas distintas de aquellas en vigor en el mundo occidental; utilizan nuevas técnicas y tácticas bélicas; tienen un

---

operación ligera como la que puso en marcha Naciones Unidas era todo lo que estaban dispuestos a aceptar y también por la falta de coordinación entre los socios internacionales, ya que cada uno perseguía oportunidades de colaboración bilateral con las nuevas autoridades en detrimento de una estrategia compartida. [...] Hoy Trípoli y Bengasi son campo de batalla, grupos islamistas como el que controla la ciudad de Derna han jurado lealtad a la organización Estado Islámico y áreas del país (especialmente en el este y en el sur) escapan a cualquier control gubernamental" (Soler i Lecha, Eduard: "Libia: intervención, indiferencia e injerencia", *CIDOB Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona*, nº 305 (2015), en [http://www.cidob.org/publicacions/opinio/mediterraneo\\_y\\_oriente\\_medio/libia\\_intervencion\\_indiferencia\\_e\\_injerencia](http://www.cidob.org/publicacions/opinio/mediterraneo_y_oriente_medio/libia_intervencion_indiferencia_e_injerencia).

<sup>60</sup> Algunos pocos ejemplos pueden ilustrar esta diversidad de posturas entre los países europeos. Francia por ejemplo ha apoyado activamente a los rebeldes anti al-Asad y como miembro de la UE, ha impuesto sanciones al gobierno de Damasco. En 2012, Francia cerró su embajada en respuesta a la represión del régimen sirio y, poco más tarde, como miembro del grupo "Amigos de Siria", levantó el embargo en apoyo a los rebeldes. Asimismo, apoyó un ataque limitado de los Estados Unidos. Alemania ha sido más prudente, limitándose a apoyar las sanciones de la UE y pidió una mayor participación del Consejo de Seguridad y de las Naciones Unidas en la cuestión siria. Aunque activa en la cuestión de la prohibición de las armas químicas, Alemania ha preferido quedarse en segundo plano. España se ha conformado con la posición de la UE y ha dado al mismo tiempo apoyo al plan de Kofi Annan para Siria. Suspendió la actividad diplomática en Siria y reconoció a la oposición al régimen. Cuando se iba perfilando la posibilidad de una acción militar por el uso de armas químicas, España culpó a al-Asad y se alineó con sus aliados, pidiendo una respuesta contundente al ataque. A pesar de esto, España hubiera estado limitada por la Ley Orgánica de Defensa Nacional que le prohíbe unirse a una acción militar sin la aprobación del Consejo de Seguridad, la UE o la OTAN. Por ello pidió una resolución del Consejo de Seguridad que legitimase tal intervención (AAVV: "Reacciones Internacionales" en [http://www.cidob.org/es/publicaciones/dossiers/conflicto\\_en\\_siria/reacciones\\_internacionales](http://www.cidob.org/es/publicaciones/dossiers/conflicto_en_siria/reacciones_internacionales))

<sup>61</sup> Véase Kagan, Robert (2003): *Of Paradise and Power. America and Europe in the New World Order*, New York, Alfred A. Knopf.



conocimiento profundizado del territorio donde se mueven; carecen, en muchos casos, de una estructura de mando vertical. Queriendo simplificar, podríamos decir que estos nuevos actores reorganizan el panorama de las relaciones internacionales introduciendo la anarquía en el mundo relativamente ordenado de la Guerra Fría. Los yihadistas responsables del 11/S, en éste sentido, son solamente el ejemplo más conocido y visible de una galaxia mucho más compleja de nuevos actores que aparecieron en la escena política internacional al final de los años '80, comienzo de los '90: guerrilleros, señores de la droga, mercenarios, milicias de autodefensa, piratas, etc. Se trata, en la mayor parte, de sujetos que, lejos de nacer *ex-nihilo*, sólo pasaron desapercibidos durante el conflicto entre E.E.U.U. y U.R.S.S.

Tras la derrota del imperio soviético, estos actores, que durante los años de la Guerra Fría habían recibido, según conveniencia, apoyo táctico, armas, financiación etc. por uno de los dos bandos, se ven ahora privados de la pseudo-legitimidad y del apoyo financiero de los cuales antes disfrutaban. En este sentido, Kaplan tiene razón en hablar de "retorno a la antigüedad" como del retorno a un escenario que recuerda el mundo pre-westfaliano, donde el bandidismo y la fragmentariedad del uso de la violencia reflejan la inestabilidad del poder soberano.

Ahora bien, un examen más detenido de estas nuevas subjetividades resulta útil a fin de entender cómo, junto al estatuto óptico del enemigo, la época postmoderna ha conllevado una metamorfosis ontológica del mismo. Pero, para no confundir planos separados, es menester distinguir los cambios que se producen en la guerra y en la subjetividad de quienes participan en ella (el aspecto "objetivo" de análisis), de lo que es el discurso oficial acerca del enemigo por parte occidental (y que podríamos calificar de "subjetivo", porque depende del aspecto propagandístico-mediático de la construcción discursiva de la figura del enemigo). Aunque resulte complicado separar tan nítidamente los dos ejes (en cuanto cada detección del enemigo va siempre y en primer lugar acompañada por una construcción discursiva del mismo)<sup>62</sup>, nos centramos aquí sobre todo en el análisis de éstos nuevos actores bélicos y en la respuesta que Occidente le ha dado (tanto en términos bélicos, cómo ante todo de su reconocimiento del estatuto de enemigos).

Al final de los años '90, dos investigadores de la RAND Corporation, John Arquilla y David Ronfeldt, refiriéndose a los nuevos actores (y a las nuevas guerras) que iban coloreando el escenario internacional, elaboraron el concepto de *guerra red*, asociando ésta nueva modalidad bélica a una serie de rasgos antes desconocidos. Primero, el carácter no jerárquico de los nuevos conflictos, que a menudo ocurrían entre un Estado y un actor no estatal que lograba utilizar los recursos (especialmente tecnológicos) de una manera eficiente y competitiva; segundo, la asimetría, entendida como la capacidad, por parte del actor desventajado, de usar dosis de innovación tecnológica, estratégica, de apoyo humano etc., para disminuir la ventaja bélica del más poderoso; tercero, la multidimensionalidad, es decir, la dimensión multifacética de conducir la guerra: el aspecto meramente militar dejaba paso a otros factores (políticos, económicos, judiciales etc.) en un contexto en el cual estos nuevos sujetos, a menudo sin un ejército regular, actuaban en ámbitos muy diversificados; por último, una distinta importancia del espacio (ya no se combatía en un único campo de batalla) y del tiempo (tratándose de actores no-estatales, a menudo no era posible estipular un tratado de Paz con ellos y, con ello, determinar claramente el fin de las hostilidades)<sup>63</sup>. El cambio de paradigma señalado por Arquilla y Ronfeldt, encontró confirmación, al final de la misma

<sup>62</sup> Véase Butler, Judith (2004): *Precarious life: the powers of mourning and violence*, London and New York, Verso.

<sup>63</sup> Arquilla, John y David Ronfeldt (1997): *In Athena's Camp. Preparing for Conflict in the Information Age*, Santa Monica, RAND; Arquilla John y David Ronfeldt (2001): *Networks and Netwars: The Future of Terror, Crime, and Militancy*, Santa Monica, RAND.



década, en el exitoso libro de Mary Kaldor, *New and Old Wars: Organized violence in global era*. Aquí la autora subrayaba cómo a nivel global hubiese cambiado la relación entre guerra y soberanía. Las "nuevas guerras" no tenían que ser entendidas como un mero cambio de estrategia bélica o de los actores involucrados, sino como parte de un proceso de erosión de la autonomía del Estado y de su progresiva pérdida de legitimidad. Esto implicaba una menor capacidad del Estado de influenciar el desarrollo del conflicto, que iba desenvolviéndose según esquemas imprevisibles e incontrolables. Como Arquilla y Ronfeldt, también Kaldor enfatizaba la peculiaridad de las nuevas guerras: en ellas ya no se combaten, pura y simplemente, los "viejos" Estados-naciones, sino que hay una pluralidad de actores infraestatales o transnacionales que utilizan técnicas bélicas innovadoras, que luchan en "terrenos" geográfica y espacialmente vastos, y que muy a menudo "involucran" factores extra-bélicos, como la religión o la etnia. Además Kaldor hacía notar que, distintamente de lo que pasaba en los conflictos tradicionales entre Estados, el uso de la violencia iba dirigido también contra la población civil de manera indiscriminada. Esto se debía, no por último, al hecho de que los nuevos actores hacían caso omiso al derecho internacional. Asimismo, algunos autores han resaltado el carácter no necesariamente político o ideológico de las nuevas guerras, llegando a hablar de guerra post-clausewitziana<sup>64</sup>.

Sin entrar en el mérito de las polémicas que la tesis de Kaldor ha suscitado<sup>65</sup>, nos limitamos a considerar los mayores ejes objeto de crítica. Primero, no se sostiene el argumento acerca de la violencia y la brutalidad de los nuevos conflictos (se piense en las violaciones cometidas durante la segunda Guerra Mundial, los campos de concentración después de las guerras boers en Sur África, el bombardeo de Hiroshima y Nagasaki, la utilización de armas químicas durante la primera Guerra mundial, sólo por citar unos pocos ejemplos), y tampoco el del carácter fundamentalmente jurídico de los "viejos" conflictos (a los abusos cometidos por el ejército estadounidense en una guerra de viejo tipo, como la de Irak 2003). En segundo lugar, muchos de los nuevos conflictos, lejos de ser nuevos, preexisten, como señalábamos, a la caída del muro de Berlín y sólo adquieren más visibilidad por el cambio de la situación geopolítica tras el fin de la Guerra Fría (como es el caso de las F.A.R.C. en Colombia o Sendero Luminoso en Perú). Por último, esta distinción (entre viejas y nuevas guerras) parece sufrir de una especie de evolucionismo, es decir, considera por un lado la violencia estatal como justa y ordenada, y por el otro la violencia de estos nuevos actores como primitiva, salvaje, descontrolada. De hecho, algunos comentaristas como Stathis Kalivas, consideran que la distinción se debe atribuir no tanto a la existencia de diferencias profundas, sino "al tramonto de categorías conceptuales inmediatamente disponibles"<sup>66</sup>. Desde una posición más moderada, Michael Evans, renunciando a tomar parte pro o contra las "nuevas guerras", se limita a subrayar la naturaleza híbrida de los nuevos conflictos globales

<sup>64</sup> Por ejemplo Strachan y Herberg-Rothe (Strachan, Hew y Herberg-Rothe, Andreas (2007): *Clausewitz and the twenty first century*, Oxford, Oxford University Press) o Schuurman (Schuurman B.: "Clausewitz and the 'new wars' scholars", *Parameters*, vol. 40, nº 1 (Spring 2010), pp. 89-100) utilizan la expresión post-clausewitziana para referirse a las nuevas guerras que no tienen nada que ver con la concepción trinitaria de la guerra clausewitziana, la primacía de la política y el papel de la razón. Otros, como Van Creveld (Van Creveld, Martin (1992): *The Transformation of War*, New York, Free Press, p. ix.) y Keegan (Keegan, John (2004): *History of warfare*, London, Pimlico) sugieren de abandonar la tripartición de Clausewitz entre pueblo, ejército y estado y que los nuevos conflictos son caracterizados por un divorcio entre guerra y política. Otros más, como Keen, sostienen que ya no se da relación entre guerra y política, sino entre guerra y economía, es decir, la guerra es la prosecución de la economía con otros medios (Keen, David; "The Economic Function of Violence in Civil Wars", *Adelphi Papers*, nº 320 (1998), p. 11).

<sup>65</sup> Recientemente Mary Kaldor ha vuelto sobre el tema. Frente a los numerosos críticos, Kaldor defiende (y matiza) el concepto de "nuevas guerras". Kaldor, Mary: "In Defence of New Wars", *Stability*, vol. 2, nº 1 (2013), pp. 1-16.

<sup>66</sup> Kalivas, Stathis: "New" and "Old" civil wars A valid Distinction?", *World politics*, vol. 54, nº 1 (octubre 2001), p. 99.



que mezclan elementos de modernidad (en cuanto al menos uno de los actores es una subjetividad estatal), posmodernidad (cuando la guerra se lucha bajo la égida de organizaciones internacionales como la O.N.U.), y pre-modernidad (cuando una parte es un actor subestatal o transtatal y se lucha por motivos "antiguos" como la defensa de una identidad, de una cultura o de una religión)<sup>67</sup>.

Más preciso, en cambio, nos parece el concepto de *hybrid war*, que se ha venido afirmado hace una década en el ámbito de los estudios estratégicos como categoría para describir las tácticas bélicas de algunos de los nuevos conflictos<sup>68</sup>. Frank Hoffmann, el principal defensor de este concepto, afirma que la novedad de las guerras híbridas de nuestros días es que ya no estamos frente a dos fuerzas diferentes, una convencional y otra irregular, que se coordinarían a nivel estratégico para combatir al mismo enemigo, sino que se trataría de una única fuerza que integra ambas capacidades al nivel tanto operacional como táctico. Pues, en las guerras híbridas, tal y como la describe Hoffmann, se desvanecen las viejas distinciones entre ejércitos regulares y fuerzas irregulares que, de alguna manera, se integran y se fusionan. Llevando los ejemplos de Afganistán, Irak y el Sur del Líbano, Hoffman afirma que estos nuevos conflictos presentan algunas características inéditas respecto de las maneras tradicionales de conducir una guerra. En primer lugar, los conflictos nacidos después de la Guerra Fría son enfrentamientos donde los actores que luchan contra Occidente utilizan simultáneamente los "4 pilares", es decir, las fuerzas convencionales, las tropas irregulares, las acciones terroristas y el crimen organizado. Al respecto, Hoffmann habla hasta de *hybrid oponent* que "simultáneamente y de manera adaptativa utiliza una mezcla de armas convencionales, tácticas irregulares, terrorismo, y comportamiento criminal, todo fusionado en el campo de batalla"<sup>69</sup>. Una segunda característica, relacionada con la primera, es la de actuar de forma simultánea para optimizar el resultado. A ello hay que añadir una mayor conciencia acerca de las potencialidades de la guerra de la información (y del ciberterrorismo) y por último, la relevancia de los aspectos psicológicos, y no sólo bélicos, de éstos nuevos conflictos. De hecho, más allá del desánimo y de la debilitación del enemigo, que son factores de disuasión del enemigo que se han utilizado siempre en todas las guerra desde los albores de los tiempos, la particularidad de los nuevos conflictos sería la presencia del factor "criminal" y por ende imprevisible, brutal, y que supone la total falta de respecto de cualquier deber humanitario<sup>70</sup>.

Como era de suponer, la tesis de Hoffmann ha levantado muchas críticas<sup>71</sup>. De hecho algunos analistas sostienen que lo que sigue habiendo son guerras convencionales por un lado, y guerrillas por el otro, y aunque en los últimos años estas dos tácticas se hayan parcialmente fusionado, esto no justifica de por si una nueva categoría conceptual. De hecho es en la

<sup>67</sup> Evans, Michael: "From Kandesh to Kandahar. Military theory and the future of war", *Naval War College Review*, nº 3 (2003), pp. 132,150; p.135, cit. en Kaldor, "In defense of...", *op. cit.*, p. 12.

<sup>68</sup> El concepto, que ya hemos esbozado, fue acuñado hace una década con respecto a la guerra de resistencia de Hezbollah contra la intervención israelí en Líbano en 2006. En aquella ocasión Hezbollah obtuvo un discreto éxito táctico exactamente porque integró técnicas de guerrilla con métodos más convencionales en respuesta a los ataques de tierra por parte del ejército israelí. Cordesman, Anthony (2007): *Lessons of the 2006 Israeli-Hezbollah war*, Washington DC, CSIS.

<sup>69</sup> Hoffmann Frank G. (2012): *Future Hybrid Threats: An Update*, Washington DC, Center for Strategic Research, Institute for National Strategic Studies, p. 3.

<sup>70</sup> Hoffmann Frank G. (2007): *Conflict in the 21st Century. The Rise of Hybrid Wars*, Arlington, Potomac Institute for Policy Studies, p. 29.

<sup>71</sup> Según la propia OTAN, las amenazas híbridas combinan medios convencionales y no convencionales en la obtención

de sus objetivos. Esto quiere decir que utilizan elementos clásicos de guerra, con elementos de guerra simétrica, terrorismo, etc. Véase, Miklaucis, Michael: "NATO countering the hybrid threat", *NATO* (23 de septiembre de 2011), en <http://www.act.nato.int/nato-countering-the-hybrid-threat>.



naturaleza misma de la guerra sacar provecho de las innovaciones bélicas del enemigo<sup>72</sup>. Otros, en cambio, sostienen que los conflictos desde siempre han sido híbridos, es decir, tanto los ejércitos convencionales, como los grupos insurgentes, siempre han utilizado tácticas mixtas y, por ende, nada nuevo aportaría el concepto de Hoffmann<sup>73</sup>. El debate, tanto teórico como práctico, acerca de si las guerras híbridas constituyen una categoría efectiva para el estudio de los conflictos del nuevo milenio, sigue abierto. Lo que sí parece haber cambiado de manera decisiva no es tanto la intensidad o la frecuencia de la guerra, sino la posibilidad de ponerle claramente fin, en cuanto la tendencia de dichas guerras, en las palabras de la misma Kaldor, "no es la guerra sin límites, sino la guerra sin fin"<sup>74</sup>. Esto se debe a dos razones. Primero: frente a los nuevos actores globales, resultan insuficientes e insatisfactorias aquellas medidas de orden jurídico y político que moderaban las controversias entre Estados, nada más por el hecho de que no se trata de Estados con los cuales se puede pactar, sino de una galaxia extremadamente heterogénea de sujetos. Segundo: la guerra de tipo tradicional resulta inadecuada frente a sujetos que utilizan una pluralidad de medios, desde una tecnología de vanguardia hasta el apoyo humano en el territorio donde se mueven, y que por lo tanto redibujan la clásica geografía de guerra.

Ésta última reflexión nos lleva a cuestionar el problema genérico del "estatuto ontológico del enemigo" en la época contemporánea, que podemos enfocar según dos claves de lectura: la detección del enemigo; y la respuesta bélica frente a él. De hecho, la propia posibilidad de poner fin a la guerra tropieza con esta doble traba. Para ser más precisos: en las nuevas guerras resulta más difícil detectar el enemigo y, de ahí, escoger los medios adecuados para combatirlo.

Con respeto al primer problema, la detección del enemigo resulta mucho más complicada que en las épocas anteriores. El principal problema al respecto es de orden geográfico: no sólo los espacios donde se mueven estos nuevos actores trascienden los confines del Estado-nación, sino que también se reduce la distinción entre población civil y soldados combatientes<sup>75</sup>. Kaldor avisa que en las nuevas guerras hay un desplazamiento del uso de la violencia del ámbito militar a lo civil. Esto se debe al hecho que el combate ya no se libra sólo entre ejércitos sino que involucra cada vez más a la población civil, que a menudo brinda apoyo a movimientos guerrilleros o terroristas. Thomas Hammes hasta ve en este papel de la población civil la característica típica de las "nuevas guerras". Analizando las guerras de Vietnam, Nicaragua, la primera Intifada palestina, Afganistán e Irak, Hammes afirma que el elemento de novedad de todos estos conflictos reside en una visión distinta de la victoria, que consiste en obtener el apoyo de la población con medios económicos, políticos y psicológicos. La finalidad es desanimar al adversario y hacer que renuncie a seguir con una guerra en un terreno donde, al fin y al cabo, siempre será rodeado por una población hostil<sup>76</sup>. Al respecto, es llamativo el hecho que la finalidad declarada de la guerra de los Estados Unidos contra el terrorismo durante la administración Bush Jr, no fuera solamente de reducirlo a un fenómeno "desorganizado, local, sin publicidad", o de persuadir a la comunidad internacional a adoptar una política de "tolerancia cero", sino también de intervenir sobre las condiciones que supuestamente favorecerían su propagación, como la pobreza, el desmoronamiento de los enlaces sociales y la inestabilidad del sistema político local, es decir intervenir para el

<sup>72</sup> Glenn Russell W.: "Thoughts on Hybrid Conflict", *Small Wars Journal* (March 2009).

<sup>73</sup> Para un enfoque crítico del concepto de guerra híbrida, véase Williamson Murray y Peter Mansoor (2012): *Hybrid Warfare: Fighting Complex Opponents from the Ancient World to the Present*. Nueva York, Cambridge University Press.

<sup>74</sup> Kaldor, "In defense of...", *op.cit.*, p. 13.

<sup>75</sup> Van Creveld, Martin, "The culture of war...", *op.cit.*, p. 140.

<sup>76</sup> Hammes, Thomas: "War evolves into fourth generation", *Contemporary Security Policy*, vol. 26, nº 2 (2005), pp. 189-221,191.



crecimiento económico y el *good governance*, así como fomentar la participación en la "guerra de las ideas"<sup>77</sup>. A esto hay que añadir, como veremos enseguida, que los modernos programas de contrainsurgencia, tal y como han sido aplicados en Irak o Afganistán, asignan cada vez más al personal militar funciones civiles, de *peacekeeping* o de ayuda humanitaria. Si esta estrategia responde por un lado a la necesidad de adaptarse a un nuevo contexto en el cual ya no se distingue claramente entre población civil y población combatiente, espacio de paz y espacio de guerra, por el otro contribuye ella misma a fomentar esta dificultad<sup>78</sup>.

Otro problema relativo a la clara identificación del enemigo es de tipo más cultural. Mientras en el equilibrio westfaliano, *grosso modo*, combatían Estados-naciones con culturas si no idénticas, más o menos parecidas o de toda forma comunicantes, las nuevas guerras acucian la distancia cultural entre el Estado (occidental) y los enemigos contra de los cuales se lucha (y que a menudo no pertenecen al mundo occidental). Si este esquema no es universalmente válido, sin duda lo es en la mayoría de los casos, se piense en la lucha del Estado mejicano contra el E.Z.L.N., soportado por las poblaciones mestizas de la Selva Lacandona, o en la búsqueda estadounidense de Al-Quaeda en los pueblos afganos. Con respecto a este último caso, en 2006, el Departamento de Defensa estadounidense empezó el proyecto llamado *Human Terrain System* (HTS) con el propósito de poner en práctica el dictado de Sun Tzu "conoce a tu enemigo"<sup>79</sup>. El programa parte de la convicción según la cual, no son tanto las unidades político-territoriales de los Estados, sino el entorno simbólico-comunicativo de las culturas, que provee el marco estructural de la vida política. De allí que la intervención tiene que ir primariamente orientada al entendimiento de la cultura local. El HTS está compuesto por científicos sociales, con una mayoría de sociólogos y antropólogos, y procura proveer importantes informaciones de carácter sociocultural a las instituciones militares, así como asesorar las relaciones diplomáticas entre éstas últimas y los líderes locales. La finalidad declarada es "ganar las mentes y los corazones" de la población local, es decir, abandonar la guerra como choque de fuerzas a favor del diálogo entre culturas. A pesar del carácter dudoso de la finalidad que se propone<sup>80</sup>, el HTS, marcado por una fuerte perspectiva cultural etnocéntrica, parece alcanzar la finalidad contraria y opuesta, esto es, fomentar la distancia entre culturas. De hecho, el diálogo que presume de fomentar no se entabla en una condición de igualdad, sino que tiene toda la pinta de ser una intervención sobre una cultura ajena. Ello conlleva el riesgo de crear una imagen estereotipada de la cultura objeto de estudio y, más aún, de confundir el enemigo con su "cultura", favoreciendo lo que Edward Said ha llamado "orientalismo", es decir, una imagen manipulada e imprecisa de una inexistente identidad oriental<sup>81</sup>.

Ahora bien. Los dos factores que examinamos arriba contribuyen a dar una imagen opaca y difícilmente detectable del enemigo, que se vuelve "líquido" no sólo por lo que se refiere a sus tácticas, sino a su misma manera de ser, su ontología<sup>82</sup>. Esto nos lleva al segundo problema, es decir la del tipo de respuesta bélica. De hecho, la aparición de subjetividades nomádicas que operan al margen de la legalidad y cuya identidad es difícil de detectar con

<sup>77</sup> US Government (2003): "National Strategy for Combating Terrorism", Washington DC, p. 13; véase también The Wolfowitz, Paul: "The Greatest Deeds Are Yet to Be Done", *Naval War College Review*, vol. 1, nº 47 (Winter 2004), pp. 13-19.

<sup>78</sup> Bell, Coleen: "Civilianising warfare: ways of war and peace in modern counterinsurgency", *Journal of International Relations and Development*, vol. 14, nº 3 (Julio 2011), pp. 309-332, p. 311.

<sup>79</sup> Finney, Nathan. (2008): *Human Terrain Team Handbook*, Fort Leavenworth, Ks.: Human Terrain System, p 3.

<sup>80</sup> James Motlagh por ejemplo ha criticado duramente el apoyo que los antropólogos han dado para esta finalidad, hablando de antropología mercenaria utilizada para los objetivos hegemónicos de Estados Unidos (véase Motlagh, James: "Should Anthropologists Help Contain the Taliban?", *Time*, 1 de julio de 2010.

<sup>81</sup> Said, Edward (2013): *Orientalismo*, Madrid, Biblioteca del Bolsillo.

<sup>82</sup> Véase el trabajo de Best, Shaun: "Liquid Terrorism: Altruistic Fundamentalism in the Context of Liquid Modernity", en <http://soc.sagepub.com/content/44/4/678.short>.



precisión, pone en entredicho el tinglado jurídico que fundaba el equilibrio westfaliano, que suponía el reconocimiento jurídico y político del enemigo: sencillamente un Estado con iguales derechos y deberes en la comunidad internacional. Al respecto, van Creveld opta por una solución jurídica estándar, es decir la pertenencia (o no) de éstos nuevos actores a la comunidad internacional de derecho:

"los combatientes legítimos son generalmente clasificados como enemigos, los ilegítimos como rebeldes, conspiradores, guerrilleros, terroristas, ladrones, bandidos o criminales. Nada más porque uno se espera reciprocidad, los combatientes legítimos son a menudo tratados con cierto grado de consideración"<sup>83</sup>.

Pues, actores que operan de manera reticular y a menudo carecen de representación política propiamente dicha, no pueden ser reconocidos como sujetos jurídicos y políticos. El criterio de Van Creveld, que distingue los sujetos legítimos de los ilegítimos sobre la base del mutuo reconocimiento, tiene sentido y es conforme a las normas generales del derecho internacional, pero peca de cierta miopía cultural que pone en la misma categoría fenómenos distintos como el narcotráfico o los señores de la guerra con movimientos que tienen finalidades más políticas, como algunas formas de guerrilla o movimientos independentistas de lucha armada: si los primeros viven al margen de la comunidad internacional y se aprovechan de unos espacios de maniobra (como los fallos legislativos, la debilidad o la complicidad de algunos Estados) para sus negocios, los segundos se remiten a códigos político-morales antagonistas y desconocen la soberanía del Estado (se piense en fenómenos por los demás distintos como E.T.A., Hezbollah, o el E.Z.L.N.).

Esta dificultad de crear un tipo de relación con el enemigo basada en el derecho bélico, ha hecho que Occidente respondiera a las amenazas a su seguridad con una estrategia bélica *indiferenciada*. Se trata, como veremos a continuación, de un tipo de estrategia que refleja (y a la vez refuerza) la no distinción entre espacio civil y militar. Por lo general, la respuesta militar ha sido resiliente y adaptativa. El concepto lo esclarece Antoine Bousquet, el cual afirma que a mitad de los años '70, tras el fracaso de la guerra en Vietnam y tras los desarrollos de los sistemas matemáticos no lineales (y la aplicación del análisis cibernético a las ideas de auto-organización), emergen las así denominadas teorías del caos y de la complejidad (*chaoplexity* en las palabras del mismo autor)<sup>84</sup>. Estas teorías constituyeron la base de aquella estrategia que en los años '90, como recordábamos, se conocerá con el nombre de "doctrina de la guerra network-centrica" o de las redes. En aquellos años se empieza a pensar la red como la nueva morfología de las sociedades contemporáneas en general y también en el ámbito de la doctrina militar se enfatiza el aspecto de horizontalidad, descentralización, agrupamiento y auto iniciativa de los nuevos actores. Bousquet recuerda que el propio Pentágono se enteró de que aquellos que mejor lograron adoptar estructuras organizativas descentradas fueron las redes yihadistas que infligieron importantes pérdidas a las fuerzas estadounidenses en Afganistán e Irak<sup>85</sup>. En pocas palabras: los conceptos de adaptación, flexibilidad y emergencia reflejan una visión de las nuevas guerras como sistemas complejos donde variables no lineales interaccionan constantemente. El propio campo de batalla ya no es visto como un terreno donde sea posible detectar un enemigo preciso o lograr una batalla cabal, sino como un espacio dinámico y cambiante donde los actores, las tácticas, y las mismas reglas, se encuentran en un flujo perpetuo.

<sup>83</sup> Van Creveld, "The culture of war...", *op.cit.*, p.133

<sup>84</sup> Bousquet, Anthony: "Chaoplexic Warfare or the Future of Military Organization," *International Affairs*, vol. 84, nº. 5 (2008), p. 918.

<sup>85</sup> *Ibid.*, p. 916.



Al respecto, es llamativo el cambio de rumbo que hubo de Bush a Obama, que ha significado también un cambio de prioridades y de enemigo. En cierto sentido, Bush seguía siendo el representante de un modelo "viejo" de guerra, como apunta el propio Obama cuando, en un discurso de campaña electoral del 2007, resalta la paradoja de combatir el terrorismo del siglo XXI, que no procede de ningún Estado, justo invadiendo y ocupando un Estado<sup>86</sup>. Pues, el enemigo contra el cual luchaba Bush seguía siendo un enemigo externo y detectable: el terrorista<sup>87</sup>. La Guerra al terror de la época Bush, aunque haya reintroducido la figura del enemigo, le ha atribuido todas aquellas connotaciones morales despectivas que Schmitt advertía como dañinas para la conducción de una guerra<sup>88</sup>. Algo distinto pasa con el comienzo del mandato presidencial de Barak Obama, en cuanto se abandona la tradicional estrategia unilateral de intervención militar para adoptar un enfoque distinto. Una retórica más conciliadora que hace hincapié en el papel de la diplomacia, en el *peacekeeping* multilateral, en la reconstrucción de las sociedades devastadas por el conflicto, y que hacía pensar en el fin del unilateralismo estadounidense, acompaña el cambio de prioridades bélicas y, sobre todo, un cambio de atención del terrorismo a la insurgencia. Sin embargo, como ya tuvimos ocasión de precisar, la finalidad de "ganar las mentes y los corazones" no es ninguna novedad de la administración Obama, sino que ya correspondía a las tácticas de contrainsurgencia que utilizó el general Petraeus en Irak. De hecho, Rupert Smith nota que fue bajo la administración Bush que se pasó de una guerra "tradicional" contra la gente, a una guerra entre la gente, es decir, una táctica bélica por la cual la población civil ya no se queda afuera del conflicto, sino que se vuelve parte importante de la prevención contra el nacimiento de sacas insurgentes<sup>89</sup>.

Lo que sí cambia con la presidencia Obama es el abandono de la retórica altamente emotiva de la época Bush acerca del enemigo, representado como un soldado del "Imperio del mal", para abrazar un discurso más apacible que subraya el aspecto de la escucha y del diálogo<sup>90</sup>. De hecho, lo que parece cambiar de verdad de la época Bush a la de Obama es exactamente una distinta construcción discursiva del enemigo.

Coleen Bell y Brad Evans notan que con Obama, hubo un cambio de atención (y de lenguaje), de la figura del terrorista a la del insurgente. La retórica agresiva alrededor del terrorismo que había dominado en los ambientes neo-con de la administración Bush, deja paso a una lógica de "recuperación" del enemigo. En esto consistiría, según los dos académicos, el verdadero *turning point* entre las dos administraciones<sup>91</sup>. Pero, lo que más destaca tras este cambio es sobre todo una distinta percepción del enemigo. Los propios

<sup>86</sup> Obama, Barak: "The war we need to win" (2007), en [http://www.barackobama.com/2007/08/01/the\\_war\\_we\\_need\\_to\\_win.php](http://www.barackobama.com/2007/08/01/the_war_we_need_to_win.php).

<sup>87</sup> Greenberg y Dratel por ejemplo revelan que la administración Bush utilizó términos como "enemigo preso de guerra" o "luchador civil" que nunca han tenido cabida en códigos de guerra o en la legislación internacional (Greenberg, K.; Joshua, L. y Dratel, J.L. (eds.) (2008): *The Enemy Combatant Papers: American Justice, the Courts, and the War on Terror*, Cambridge, Cambridge University Press, p. x).

<sup>88</sup> El mismo concepto ha vuelto a aparecer ahora en Francia. Tras el reciente (07/01/2015) ataque al periódico satírico Charlie Hebdo por parte de células yemenitas de Al-Quaeda, y el asalto al día siguiente, de una tienda judía, donde perdieron la vida 17 personas, el primer ministro Manuel Valls declara la "guerra al terror", y propone una serie de medidas para luchar contra el yihadismo, sobre todo un mejoramiento de los servicios de inteligencia a través de la creación 432 nuevos puestos en la dirección general de seguridad interior (entre ellos: informáticos, analistas, investigadores e intérpretes): "War with terrorism, not with Islam, PM Valls says", *BBC*, 13 January 2015, en <http://www.bbc.com/news/world-europe-30794973>.

<sup>89</sup> Smith, Rupert (2006): *The utility of force: the art of war in the modern world*, London, Penguin, cit en Bell y Evans, *op.cit.*, p. 374.

<sup>90</sup> Véase Gadinger, Frank: "Practices of U.S. foreign policy: a process-oriented analysis of the 'war on terror'", paper presentado en la *50th Annual 75 International Studies Association Convention*, Nueva York (15-18 febrero 2009), en [http://www.allacademic.com/meta/p313625\\_index.html](http://www.allacademic.com/meta/p313625_index.html).

<sup>91</sup> Bell, Coleen y Evans, Brad: "Terrorism to Insurgency: Mapping the Post -Intervention Security Terrain", *Journal of Intervention and Statebuilding*, vol. 4, nº 3 (2010), pp. 371-390, 374.



autores notan, muy acertadamente, que el insurrecto tiene características que no encajan con el perfil "clásico" de enemigo. En cambio, él se podría definir una subjetividad "adaptativa". Expliquémonos.

En primer lugar, mientras los terroristas son siempre una minoría, en cuanto raras veces logran un apoyo consistente por parte de la población local, los insurrectos, aunque utilicen tácticas parecidas al terrorista, logran ejercer alguna forma de soberanía sobre un territorio específico. En segundo lugar, mientras el terrorismo tiene un carácter sobre todo transnacional, la insurrección procura arraigarse en un territorio dado para liberarlo de la ocupación, independizarlo etc. Por último la presencia de la insurrección en un territorio dado, abre el paso a la posibilidad de una alternativa política, es decir, a la transformación de la insurrección en un proceso político constitucional. Pues, mientras el terrorista es tildado como "absolutamente diferente", como alguien que abraza una causa "nihilista", "sin-razón", "apocalíptica" y que de ninguna manera se puede traducir en términos políticos-contractuales ("con los terroristas no se pacta"), el insurgente goza, en cambio, de alguna legitimidad: él es sólo "relativamente diferente". Como la población de la cual forma parte, el insurgente no tiene que ser completamente abandonado, sino que es menester trabajar juntos para salvar su vida de las condiciones desafortunadas en que se halla. Los insurrectos, en conclusión, no se encuentran en una posición de total exclusión, sino de subordinación jerárquica, y son siempre potencialmente asimilables a los marcos jurídico-políticos del Occidente<sup>92</sup>. Al insurrecto ya no se le ve como el enemigo para aniquilar sino como un potencial miembro de la colectividad, cuyas debilidades y necesidades es preciso descubrir para intervenir biopolíticamente sobre ellas. Por esto, decíamos, su subjetividad es "adaptativa" al contexto político y a la cultura occidental: es alguien que, potencialmente, es susceptible de participar en el bando de los amigos. En una palabra: el problema de la insurrección se vuelve un problema de orden social a largo plazo, que afecta una amplia gama de factores, desde la inestabilidad política general hasta la corrupción<sup>93</sup>. Los programas de contrainsurgencia entonces, más que la eliminación del enemigo, quieren adquirir las informaciones necesarias para sacar a la población del estado de vulnerabilidad y de inferioridad económica y cultural<sup>94</sup>.

Michael Dillon y Julien Reid se refieren al *Human Terrain System* (como sistema para colmar la diversidad y entender el "enemigo") como *liberal way of war*, viéndole en ello no una ruptura con la vieja táctica basada en la fuerza militar y la ocupación, sino una condición de aquella. Los dos autores subrayan que uno se equivocaría en pensar que haya una incompatibilidad entre las que Kagan llamó las dos "visiones del mundo", es decir, una hard/militar y otra soft/humanitaria. Y eso no solamente porque la intervención humanitaria siempre va precedida por la inevitable intervención bélica, sino porque la estrategia *soft*, más bien que un momento de transgresión fuera del marco liberal tradicional o de barbaridad preliberal, representa a cambio la "condición de posibilidad" para la producción de relaciones de poder en las cuales la vida humana es liberada, manipulada, restringida etc., en un juego cuya finalidad no es "ganar la guerra para la humanidad, sino sobre la humanidad"<sup>95</sup>. Pues, para los dos autores, las nuevas guerras "responden" perfectamente a la exigencia liberal de

<sup>92</sup> También podríamos ver la diferencia entre terrorista e insurrecto como una diferente ubicación respecto del poder soberano: el terrorista se halla en una absoluta exterioridad, con lo cual no hay posibilidad de negociación con ellos; distintamente los insurrectos no se ubican en una relación de exclusión sino de inclusión jerárquica en el engranaje de poder.

<sup>93</sup> Un ejemplo de esta actitud nos la provee David Kilcullen que afirma que la contrainsurgencia tiene un papel revolucionario en cuanto lucha contra aquellas fuerzas que se oponen al progreso y quieren retrasar las lancillas del reloj en el pasado Kilcullen, David: "Counter-Insurgency Redux", *Survival*, vol. 48, no. 4 (2006).

<sup>94</sup> Bell y Evans, *op.cit.*, pp. 377-378.

<sup>95</sup> *Ibid.*, p. 20.



ejercer un control biopolítico sobre las poblaciones antes invadidas militarmente y, en éste sentido, no representan ninguna fractura con el viejo orden. Pues, no sólo la contrainsurgencia guarda elementos de doctrina militar, sino que es tal vez el medio más eficaz para implantar las prácticas liberales de intervención de paz. En pocas palabras, los programas de contrainsurgencia no se limitan sólo y únicamente a la prevención del riesgo que representan las sacas insurgentes, sino que incorporan una más general voluntad de *global governance* que relaciona los aspectos sociales, políticos y económicos de las sociedades donde interviene, con el problema de la seguridad internacional. En éste sentido, la administración Obama sólo habría llevado a sus extremas consecuencias el programa empezado por el precedente gobierno Bush. Colleen Bell vuelve sobre el tema en otro escrito donde profundiza la crítica a la estrategia de contrainsurgencia viéndolo en ella una prosecución del modelo bélico aún más pernicioso en cuanto disfrazado de intervención humanitaria. La autora afirma que los modernos programas de contrainsurgencia, en la medida en que dejan la "vieja" intervención militar para enfocarse en la reconstrucción y el desarrollo humanitario, se proponen una finalidad mucho más ambiciosa que la victoria, es decir, la voluntad de ocupación a largo plazo y de re-estructuración total de la sociedad<sup>96</sup>. En una palabra: el esquema bélico no desaparece, sólo se derrama en las relaciones sociales: los programas de contrainsurgencia representan una "civilización del estado de guerra".

Ahora bien. El reciente desenvolvimiento de la situación en Siria y Ucrania merece alguna atención nada más porque reintroduce lógicas políticas y técnicas bélicas que parecían haber desaparecido de la geopolítica de las "nuevas guerras". Al respecto una breve (y sin ánimo de ser exhaustiva) recapitulación de los acontecimientos resulta útil.

En cuanto a Siria<sup>97</sup>, el régimen de Assad muestra muchas características de un Estado débil. Ha contado con un ejército regular (La Guardia Republicana), donde las desertiones son frecuentes y que actúa al lado de agencias de Inteligencia y de las despiadadas milicias Shabbiha. Además, el gobierno ha armado a la población alauita, fomentando el odio hacia la numerosa comunidad sunita. Por el otro lado, la oposición se encuentra extremadamente fragmentada. El Consejo Nacional Sirio, principal representante "institucional" de la oposición al régimen, ha tenido poca o ninguna capacidad de influencia sobre el Ejército Sirio de Liberación, con base en Turquía y que estaba compuesto por soldados desertores y tiene sus propias brigadas independientes<sup>98</sup>. Las milicias rebeldes se componían de alrededor de 30.000 guerrilleros, divididos en casi 50 facciones en lucha para una Revolución ya vaciada de los contenidos reformadores que la caracterizaban en un principio. Esta situación ya de por sí muy complicada se vio agravada por la participación, entre los rangos de la oposición, de grupos yihadistas a menudo financiados por gobiernos regionales o donantes no estatales que están interesados en promover intereses estratégicos<sup>99</sup>. Se trata de organizaciones que,

<sup>96</sup> Bell recuerda la inversión foucaultiana de la frase de Clausewitz, según la cual "la política es la guerra con otros medios", es decir, las relaciones sociales son investidas de la fuerza de la guerra. Pues, mientras el poder político siempre ha pretendido presentarse como apaciguador de la conflictividad bélica, según Foucault, ello en realidad mantiene el desequilibrio de las relaciones de poder que tuvieron lugar en el campo de batalla. La paz no es entonces un "sitio" antitético a la guerra, sino la prosecución del estado de combate en otro terreno (Bell, "Civilization of warfare...", *op.cit.* pp. 322-326).

<sup>97</sup> Cuando, en marzo de 2011, un grupo de adolescentes fue detenido en la ciudad de Dara por haber dibujado un grafiti contrario al régimen, su arresto provocó una ola de manifestaciones en la ciudad y choques contra la policía. El gobierno de Damasco respondió a las protestas de forma brutal, enviando tanques a Homs, Dara y Damasco. La protesta, en un principio pacífica, pronto se convirtió en una oposición armada al régimen. Los primeros grupos armados estaban constituidos tanto por militares desertores como por civiles.

<sup>98</sup> Como la *Hamza Al-Qatib Brigade* o el *Salaheddine Al-Ayoubi*.

<sup>99</sup> Véase: Taylor, Guy: "Qatar allows money to flow to Islamic State, other terror: report.", *The Washington post*, 10 de diciembre de 2014, en <http://www.washingtontimes.com/news/2014/dec/10/qatar-allows-money-flow-isis-other-terrorists-repo/?page=all>.



también por el número de componentes que han conseguido reclutar, han contribuido a cambiar el panorama del conflicto<sup>100</sup>. Las potencias occidentales, Rusia, Irán y, de forma especial, Turquía y los estados sunitas del Consejo de Cooperación del Golfo han intervenido intempestivamente apoyando a unos y otros, promoviendo la ayuda humanitaria y decretando sanciones al gobierno de Assad en el caso de los Estados occidentales. Posteriormente, la integridad territorial de Siria ha sido violada por una coalición de más de 60 países que ha efectuado ataques aéreos contra la presencia del ISIS en la zona<sup>101</sup>.

En este caso, el conflicto acontece entre una entidad estatal, eso es el gobierno de Assad, y una miríada de micro-actores, es decir los grupos armados rebeldes, apoyados por

---

Véase también: Nadine, Roberta y Gervasi Rosania: "Who funds ISIS. Qatar and state sponsoring allegations", en *International Security Observer*, 23 de diciembre de 2014, en <http://securityobserver.org/who-funds-isis-qatar-and-state-sponsoring-allegations/>.

<sup>100</sup> La guerra en Siria es ilegal. Ella viola el Derecho Internacional Humanitario, como los Derechos Humanos. Según las últimas estimas del UNHCR hay casi cuatro millones de refugiados sirios y más de 220.000 muertos (casi 2000 por los ataques químicos de Assad). Para datos actualizados, véase <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>.

<sup>101</sup> El 10 de Septiembre, Obama anunció la asunción de responsabilidades por parte estadounidense en movilizar la comunidad internacional hacia el objetivo de destruir el ISIS. Obama enuncia una estrategia en cuatro puntos para desafiar y vencer el Estado Islámico: 1) "Una campaña sistemática de ataques aéreos contra el ISIS", en Siria y en Irak. 2) "Creciente apoyo a las fuerzas que combaten al EIIIS en el terreno", aunque EEUU, distintamente de lo que pasó en Irak y Afganistán, no enviará oficialmente fuerzas terrestres sino consejeros e instructores (otros 475 llegarán próximamente a Irak). También se financiará y armará (gracias a la adopción en el Congreso de una ley ad hoc) a las fuerzas iraquíes y kurdas y, en Siria, a los grupos que combaten contra "el régimen de Assad que aterroriza a su pueblo" y contra "los extremistas como el ISIS". 3) Se querrá "aprovechar nuestras considerables capacidades en materia de antiterrorismo para prevenir los ataques del ISIS", con la ayuda de los socios, entre ellos Israel, que ya se declaró dispuesto a compartir la información que han recogido sus propios servicios de inteligencia. 4) "Prestar asistencia humanitaria a los civiles inocentes expulsados de sus hogares por" el ISIS (Véase Obama, Barak: "Plan para destruir el Estado Islámico (discurso)", disponible en <http://www.voltairenet.org/article185311.html>).

Cinco días más tarde, en la conferencia de París, formalizó la constitución de una coalición que tuviera la finalidad de garantizar la unidad, la integridad territorial y la soberanía de Irak y que utilizase todos los medios necesarios para desarraigar el IS del escenario regional. La operación, llamada "Inherent Resolve", bajo la bendición de las Naciones Unidas, la Liga Árabe, y la Unión Europea, aúna más de 60 estados en respuesta a las llamadas de socorro por parte de las autoridades iraquíes. Si en cambio, analizamos la intervención desde un perfil de derecho internacional, surgen algunas dudas acerca de su legalidad. En primer lugar, el gobierno de Al-Assad ha rechazado la colaboración con los EEUU contra el ISIS a menos que no fuese concertada con el gobierno sirio. Pero esta hipótesis fue rechazada por el gobierno estadounidense. La intervención entonces no se sitúa en la hipótesis de consenso, ni entraña el sistema de seguridad colectivo de las Naciones Unidas. Sin embargo, el Consejo de Seguridad aprobó, en la fecha del 15 de Agosto de 2014, la resolución 2170, donde calificaba el terrorismo, en todas sus formas y manifestaciones, como una de las amenazas más graves para la seguridad internacional (par 1). Ha afirmado la condena al ISIS y a todas las organizaciones asociadas con al-Qaeda. Sin embargo, y a pesar de perfilar la posibilidad de considerar los ataques del ISIS contra la población civil como "crímenes contra la humanidad", el Consejo no ha deliberado para una intervención militar, sino sólo (sobre la base del art. 41) sobre a la adopción de sanciones individuales a miembros del IS, así como la sugerencia a los Estados a no vender armas u otro material bélico a personas relacionadas con el ISIS. Pues, la intervención militar hasta resulta contraria al art. 2.4 de la Carta relativa a la prohibición del uso de la fuerza. La única "justificación" para ello sería la obligación moral para proteger los derechos humanos en el caso de que el Consejo de Seguridad, órgano al cual los estados han conferido la responsabilidad del mantenimiento de la paz y de la seguridad internacional (art. 24) resultase bloqueado. De hecho, el concepto de Responsabilidad de proteger, del International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) define un nuevo concepto de soberanía: no sólo como derecho del Estado de ejercer su jurisdicción sobre los individuos en su territorio, sino también como deber para garantizar su protección. Pues, si el Estado no cumple este papel, está claro que la comunidad internacional se encarga de ello de manera supletoria y complementaria. Aun así hace falta notar que la intervención armada necesita de la aprobación de la Asamblea General en una sesión especial de emergencia, o de la acción de las Organizaciones regionales que estarían, en última instancia, supeditadas a la aprobación (aunque ex post) del Consejo de seguridad. Esto no ha pasado en el caso de los ataques estadounidenses a Siria. Véase <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>.



entidades regionales, estatales y no estatales, y por el terrorismo de grupos musulmanes. Así pues, desde el punto de vista estrictamente legal-formal, no hubo guerra en el sentido moderno del término: ningún Estado declaró formalmente guerra a otro. A primera vista, esto confirmaría la tesis de Kaldor que hemos examinado en este apartado, aunque habría que considerar dos factores más. En primer lugar, muchos se han referido al conflicto en cuestión como guerra subsidiaria (*proxy war*), esto es, una guerra donde las grandes potencias utilizan a terceros (mercenarios encubiertos, grupos guerrilleros revolucionarios, yihadistas, etc.) como sustitutos<sup>102</sup>. Los analistas coinciden en que, en la llamada Guerra Civil Siria, se mueven los intereses de potencias regionales y globales que influyen en el equilibrio de poder de manera determinante. En segundo lugar, aunque no haya estallado una "guerra clásica", siempre hubo posibilidad de guerra. En un momento dado, Estados Unidos sopesó la posibilidad de un ataque militar como respuesta al uso masivo de armas químicas contra el pueblo sirio por parte de Assad. La intervención militar no se llevó a cabo y en su lugar se llegó a un acuerdo diplomático, acordado por Rusia y Estados Unidos y en base al cual Siria accedía al desmantelamiento (bajo supervisión internacional) de todo su arsenal químico<sup>103</sup>. De hecho, siempre ha habido posibilidad de que el conflicto sirio se expandiese a los países vecinos y desembocara en una guerra "moderna"<sup>104</sup>.

Por último, podemos ejemplificar y recordar los sucesos de Rojava (el Kurdistán sirio) por la anomalía que esta región representa en el panorama internacional. Cuando en 2012 (en plena Guerra Civil) las fuerzas de Assad se retiraron de los enclaves kurdos, dejando el

<sup>102</sup> Para As'ad AbuKhail hay por lo menos ocho guerras subsidiarias que tienen lugar en el conflicto sirio: a) la guerra interna wahabita, b) la guerra Irán-Arabia Saudí, c) la guerra suní-chií, d) la guerra Rusia-EEUU, e) la guerra Qatar-Arabia Saudí, f) la guerra Hezbollah- el Movimiento para el Futuro, g) la guerra entre distintas identidades al interior del Islam y h) una guerra regional entre los Hermanos Musulmanes y los Salafíes. Véase AbuKhail, Assad: "The 8 proxy wars going on in Syria right now", *The Huffington Post*, 24 de noviembre de 2014, en [http://www.huffingtonpost.com/asad-abukhalil/syria-proxy-wars\\_b\\_5874488.html](http://www.huffingtonpost.com/asad-abukhalil/syria-proxy-wars_b_5874488.html).

Véase también el interesante artículo de Estrin R.M. y Shapiro, J.: "The proxy war problem in Syria", *Foreign Policy*, 4 de Febrero de 2015, en <http://foreignpolicy.com/2014/02/04/the-proxy-war-problem-in-syria/>.

<sup>103</sup> Entre las razones más probables (y acreditadas entre los analistas) de la no-intervención de Occidente hay por un lado un miedo acerca de la posible expansión del conflicto desde Siria hacia los países colindantes, pero por el otro también la preocupación sobre los efectos, potencial y paradójicamente beneficiosos de la intervención para el mismo Assad, lo cual se debería no sólo a una impreparación estratégica en caso de ataque, sino sobre todo a la reticencia del pueblo sirio a aceptar una intervención liderada por Occidente. Por otro lado, Assad ha podido gozar de unas circunstancias muy favorables para él. De hecho, aunque Rusia y China brindasen apoyo diplomático al régimen sirio, sin embargo no se habrían comprometido a una guerra al lado sirio (e Irán tampoco). Pero la decisión de Hezbollah de apoyar militarmente a Assad se reveló fundamental tanto militar como políticamente (como por ejemplo la victoria en la simbólica batalla de Qusair). Sin ello, es probable que el Kremlin hubiese retirado su apoyo a un régimen en derrota. El apoyo a Assad por parte de Rusia, China y sobre todo Irán ni se debe, claro está, a una genérica postura ideológica "anti-occidental", ni sólo exclusivamente al miedo al cambio del equilibrio geopolítico en la zona, pero tampoco al hecho, extremadamente contingente, de que por el momento no hay una alternativa real a Assad, encontrándose la oposición totalmente fragmentada.

<sup>104</sup> Sería el caso de Líbano, que tiene que lidiar con el mayor número de refugiados sirios (el 25% de la población), o de Irak, donde también la inmigración masiva de suníes por un lado, y el apoyo del gobierno iraquí a Assad, ha acuciado las tensiones entre la gran mayoría chií y la minoría suní que se siente marginalizada (y que ha empezado a radicalizarse en grupos militarmente fuertes como demuestra la toma de Faluya por parte del ISIS). Pero se darían tensiones también en Turquía, donde la presencia de casi 600.000 refugiados sirios alrededor de la frontera sur de Turquía amenaza en la provincia con provocar tensiones étnicas con la población local; además, al gobierno de Ankara también le preocupa el fortalecimiento del Partido Democrático Sirio, aliado del Partido de los Trabajadores del Kurdistán (PKK) en el norte de Siria. Por último, Jordania con 550.000 refugiados sirios en su territorio, y un número creciente de yihadistas que cruzan la frontera siria para afiliarse a al-Qaeda teme tanto las represalias del régimen sirio, como la posibilidad de que los yihadistas que ahora combaten en Siria se conviertan, en un futuro próximo, en una amenaza para la seguridad de Jordania. Véase: CIDOB: "Una guía al conflicto sirio: 10 preguntas claves", en [http://www.cidob.org/es/publicaciones/dossiers/conflicto\\_en\\_siria/una\\_guia\\_al\\_conflicto\\_sirio\\_10\\_preguntas\\_claves](http://www.cidob.org/es/publicaciones/dossiers/conflicto_en_siria/una_guia_al_conflicto_sirio_10_preguntas_claves).



control a las milicias locales, el Comité Supremo Kurdo creó Unidades de Protección Popular (YPG) para proteger los territorios sirios habitados por kurdos. En pocas semanas el YPG tomó el control de las ciudades de Kobane, Amuda, Afrin, donde los dos mayores partidos kurdos (el Partido de la Unión Democrática y el Consejo Nacional Kurdo) formaron un comité para administrarlas. Aunque las ciudades de Hasaka y Quamishli sigan bajo el control del gobierno sirio, todo el Rojava es *de facto* una región autónoma, administrada por "El Movimiento para una Sociedad Democrática", una coalición inclusiva desde el punto de vista étnico y religioso (kurdos, turcomanos, musulmanes, cristianos, árabes, etc.), y que tiene la finalidad de organizar una variedad de comités, comunas, grupos en los barrios, en los pueblos, en las ciudades grandes y pequeñas para discutir de los problemas diarios de la gente. Los dos pilares de la administración son por un lado la democracia directa, basada en el municipalismo libertario (inspirado en las propuestas del autor anarquista Murray Bookchin), donde los ciudadanos participan en las decisiones comunes, desde el barrio hasta el ayuntamiento; y el anti-estatalismo tanto en la filosofía como en la práctica. De hecho, a finales de 2013, se redactó una Constitución (la Carta de Contrato Social) y a principio de 2014 se formaron tres cantones (Cizre, Kobane, Afrin) basados en la auto-determinación democrática y autónoma. Tanto en la constitución como en la práctica administrativa diaria de los cantones, se evitan términos como "Estado", "Gobierno", y se prefiere utilizar el término "Administración".

Aunque sea temprano para poder prever el desarrollo de los acontecimientos en Rojava, hasta ahora se presenta una situación *sui generis*, donde una entidad no estatal, y que no quiere serlo, pero que tampoco es insurgente o terrorista, utiliza la fuerza contra entidades estatales (principalmente el gobierno sirio y el turco) y no estatales (ISIS). Además, el mismo territorio del Rojava no es físicamente homogéneo, siendo dividido en enclaves situados entre Turquía, los yihadistas del ISIS, y las fuerzas de Assad. Habrá que ver, en los próximos meses cuáles serán los canales de discusión y reconocimiento de esta entidad.

El otro caso es el de Ucrania<sup>105</sup>. No obstante dos tentativas para pacificar la zona, esto es, los acuerdos de Minsk I (5 y 19 de Septiembre de 2014) y el más reciente (12 de Febrero de 2015) Minsk II<sup>106</sup>, la situación bélica (y diplomática) sigue siendo muy tensa. Crimea se ha

---

<sup>105</sup> Aquí, el conflicto empezó en el noviembre de 2013, cuando centenas de manifestantes ocuparon la Plaza de la Independencia en Kiev para protestar contra la decisión del presidente Víctor Yanukóvich por suspender la firma del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea. Ante la represión, las protestas pronto se hicieron masivas, ante la indignación de numerosos ciudadanos por el autoritarismo y los escándalos de corrupción de la administración de Víctor Yanukóvich y del gobierno presidido por el primer ministro Mikola Azárov. La siguiente revolución del Euromaidán llevó a la caída, en Febrero de 2014, de Yanukóvich (que se vio obligado a exiliarse a Rusia) y a la llegada al poder de un gobierno de corte europeísta. Sin embargo, una revuelta apoyada por la Federación Rusa en la península de Crimea llevó a su ulterior anexión por parte de Moscú, al tiempo que en las regiones fronterizas del Donbás (al este del país) se dieron también revueltas pro-rusas, con manifestantes armados ocupando edificios gubernamentales y declarando la independencia respecto del gobierno de Kiev. El 17 de Abril, representantes de Ucrania, Rusia, Europa y Estados Unidos firmaron en Ginebra un acuerdo que procuraba poner fin al conflicto y garantizar que las medidas tomadas hubieran sido supervisadas por observadores del OCSE. Sin embargo, las milicias pro-rusas no aceptaron el acuerdo y las revueltas se extendieron ante la impotencia del gobierno de Kiev, fructificando las revueltas en la creación de las repúblicas autoproclamadas de Lugansk y Donetsk, apoyadas de forma encubierta por efectivos rusos. La elección del hombre de negocio Petró Poroshenko en las presidenciales de Mayo no logró mejorar la situación: el Parlamento, que había sido formado durante el precedente gobierno, de hecho bloqueó varias leyes que tenían como finalidad la de reformar el País. La ley anti-corrupción pasó pero con numerosos enmiendas (aunque las leyes sobre las transmisiones televisivas públicas, la reforma de la educación superior, y el acceso a la información pública, pasaron, fracasó el paquete de leyes que regulaban el sistema de tasas).

<sup>106</sup> En cuanto al Minsk I, el acuerdo fue llevado al cabo por el Grupo de Contacto Trilateral sobre Ucrania, donde representantes de Ucrania (tanto del gobierno de Kiev, como de la República Popular de Donetsk y de la República Popular de Lugansk), Rusia y de la OSCE se reunieron con la finalidad de encontrar una solución a los enfrentamientos que tenían lugar en la parte sur y este de Ucrania. Los encuentros culminaron en el famoso



independizado a través de una declaración unilateral (11 de Marzo de 2014) y en los distritos de Donetsk y Lugansk se llevó al cabo un referendo sobre la autodeterminación (11 de Mayo). Sin entrar en detalles jurídicos que nos desviarían de la finalidad de este artículo, subrayamos la peculiaridad del conflicto. Tenemos por un lado un gobierno legítimo, el de Kiev, guiado por un presidente (Poroshenko) elegido en elecciones libres, y apoyado por la Unión Europea, Francia, Alemania, y Estados Unidos; por el otro lado, nos encontramos con entidades regionales (Crimea, ya parte de la Federación Rusa, y las provincias de Donetsk y Lugansk) que se han independizado bajo el apadrinamiento ruso a través de una declaración unilateral. Ya en las primeras etapas del conflicto, los manifestantes anti-Maidán y pro-rusos de Donetsk y Lugansk fueron ocupando las sedes administrativas y de los medios de comunicación, a veces también con la connivencia, o por lo menos ante la pasividad de las fuerzas policiales (con lo cual el movimiento estuvo armado desde el comienzo)<sup>107</sup>. Pero el mayor logro de la

---

protocolo de Minsk, del 5 de septiembre, con 12 puntos, y donde se decidió: a) un cese del fuego por parte bilateral; b) un control del cese por parte de representantes del OSCE; c) descentralización del poder para garantizar el auto-gobierno de las provincias de Donetsk y Luhansk; d) garantizar la monitorización permanente de la frontera ucraniano-rusa y la creación de una zona de seguridad en las zonas fronterizas, por parte OSCE; e) inmediata liberación de los rehenes; f) una ley que impide la acusación a personas por cargos relacionados con los acontecimientos de Donetsk y Luhansk; g) continuar el diálogo a nivel nacional; h) tomar medidas para la mejora de la situación humanitaria; i) garantizar tempranas elecciones locales; j) retirar todos los grupos armados ilegales y equipamiento militar, así como mercenarios, de Ucrania; k) adoptar un programa de recuperación económica y de reconstrucción de la región de Donbass; l) proveer seguridad personal a los participantes en las consultas; el 19 de septiembre se aprobó el llamado memorando de Minsk, donde se establecían puntos adicionales para garantizar la retirada de armamento de la línea de alto el fuego. Sin embargo el alto al fuego sería violado varias veces por ambas partes.

En Minsk II, aprobado el 12 de febrero de 2015 (participaron el presidente ruso Putin, el presidente de Ucrania Poroshenko, la canciller alemana Merkel, el presidente francés Hollande, el líder de la RPD Zajárchenko y el líder de la RPL Plótnitski), se prevé: a) alto el fuego inmediato y completo en determinados distritos de las provincias de Donetsk y Luhansk; b) retirada de las armas pesadas por ambos lados; c) tal retirada ha de efectuarse en 14 días como máximo; d) proceso apoyado por el Grupo de Contacto Trilateral con asistencia de la OSCE; e) la monitorización, a través de satélites, aviones no tripulados, sistemas radio etc., del alto el fuego y de la retirada de las armas pesadas por parte del personal OSCE; f) la creación de una línea de diálogo inmediato para la realización de elecciones locales; g) la ratificación por parte del Parlamento ucraniano de las elecciones en cuestión; h) indulto y amnistía en relación con los acontecimientos que tuvieron lugar en las provincias de Donetsk y Lugansk; i) liberación de todos los rehenes; j) proporcionar el almacenamiento y la distribución de la ayuda humanitaria a los necesitados, sobre la base de un mecanismo internacional; k) el restablecimiento de las relaciones sociales y económicas, como los pagos de pensiones etc.; l) restaurar el control por parte de Kiev del sector bancario del país; m) empoderar el gobierno ucraniano acerca del control de las fronteras de la zona de conflicto; n) retiro de las fuerzas armadas (y de los mercenarios) de fuerzas extranjeras y desarme de todos los grupos ilegales; o) reforma constitucional de Ucrania que garantice la descentralización con respecto a las provincias de Donetsk y Lugansk.

<sup>107</sup> Richard Sakwa separa dos momentos en la crisis ucraniana: las protestas del Euromaidán por un lado, que comenzaron como un movimiento por la transparencia y el buen gobierno, y la intervención de Rusia por el otro, que militarizó progresivamente el movimiento en un sentido nacionalista. De hecho, argumenta Sakwa, la desintegración territorial de Ucrania aconteció en respuesta a la creciente militarización del Maidán y al acallamiento de las fuerzas pluralistas que había originariamente. Según el politólogo, las unidades de autodefensa del Donbás estaban al principio animadas por una sincera hostilidad al programa nacionalista del nuevo gobierno ucraniano, y fue exactamente la represión gubernamental la que radicalizó las protestas y no dejó ningún espacio para el compromiso. Moscú, según Sakwa, intentó aprovecharse de las protestas para presionar al gobierno de Kiev, pero no tuvo ninguna responsabilidad por el brote de las protestas. En cambio, la insistencia de la propaganda occidental contra Putin, presentado como un nuevo Hitler, reveló la escasa importancia que Europa, EEUU y el gobierno de Kiev otorgaban a las decisiones del pueblo ucraniano (sobre todo del este). Pero el análisis de Sakwa es especialmente relevante cuando se pone a examinar la relación ente conflicto internacional y conflicto doméstico. El politólogo argumenta que estas dos lógicas se han reforzado mutuamente con consecuencias desastrosas. En conclusión: la política rusa sobre Ucrania sólo puede ser entendida en el contexto del resentimiento de Putin hacia Occidente, así como las luchas ideológicas internas a Ucrania se explican teniendo en cuenta el aumento de las tensiones Este contra Oeste. Lo interesante del análisis de Sakwa es que presenta a Rusia como una potencia conservadora, interesada en el mantenimiento del statu quo, más que



nuevas repúblicas autoproclamadas y de carácter pseudo-estatal, fue la creación de un ejército unificado que lograrse hacer frente a las fuerzas ucranianas. Frente a la crisis ucraniana, las potencias occidentales se han dividido simétricamente: la UE y Estados Unidos respaldando el gobierno de Kiev e incrementando el número de sanciones al Kremlin (acusado de ser el único responsable de las tensiones separatistas), y Moscú y los territorios ucranianos independientes por el otro. La OTAN ha desplegado sus tropas en países colindantes (Polonia, Rumanía y países bálticos).

También en este caso, no se da el enfrentamiento típico de la guerra moderna (ningún Estado soberano ha declarado formalmente guerra a otro Estado), pero no cabe duda de que Rusia esté detrás de la desestabilización del este de Ucrania, y que las constantes agresiones para la toma del territorio ucraniano sean orquestadas desde Moscú. Todo parece indicar que, como ha observado oportunamente el presidente polaco Donald Tusk, se trata de un "nuevo tipo de guerra, una guerra que no fue declarada"<sup>108</sup>.

Al respecto una precisión es menester. Algunos comentaristas, refiriéndose específicamente a las tácticas bélicas utilizadas en la crisis ucraniana por parte rusa, han hablado de guerra híbrida<sup>109</sup>. La característica híbrida de la guerra en Ucrania estaría en que la intervención rusa se basaría en una multi-dimensionalidad, esto es, comprendería varias acciones más o menos clandestinas, como la infiltración de soldados rusos con uniformes sin identificar en Crimea, o el abastecimientos de armas a los rebeldes de Donbass, o la participación de las Fuerzas Armadas rusas en el adiestramiento de los rebeldes pro-rusos. Esta tesis, sostenida por varios analistas<sup>110</sup>, no está privada de fundamento: de hecho, no cabe duda de que Rusia haya empleado tácticas de guerra no convencionales en Ucrania (ya a partir de los primeros días del conflicto, aparecieron soldados rusos, pero sin distintivos de reconocimiento, los llamados "hombres verdes") y, como vimos, la guerra híbrida no significa de por sí la muerte de la guerra tradicional, sino sólo la complementariedad de tácticas bélicas al interior de un único bando.

En cuanto a la lógica política que esté detrás de la amenaza rusa, ésta es tan vieja como el mundo y repite patrones ampliamente conocidos, cuales son la injerencia de un Estado nación en otro, la financiación, el adiestramiento, o la ayuda a grupos rebeldes de otro país (basta pensar en los EEUU en América Latina en los años '70-80 por ejemplo)<sup>111</sup>. Cabe señalar, por otra parte, que la administración Obama puede haber utilizado en Siria una táctica

---

en la destrucción del orden global (Sakwa, Richard (2015): *Frontline Ukraine: Crisis in the Borderlands*, Londres I.B. Tauris).

<sup>108</sup> "Rusia lleva a cabo una guerra no declarada contra ucrania", *Deutsche Welle*, 3 de mayo de 2014, en <http://www.dw.de/rusia-lleva-a-cabo-una-guerra-no-declarada-contra-ucrania/a-17610976>.

<sup>109</sup> The International Institute for Strategic Studies, "Complex crises call for adaptable and durable capabilities", en <https://www.iiss.org/en/regions/ukraine/mb2015-00b-foreword-eff4>.

<sup>110</sup> Véase Motyl, Alexander J.: "Time for a hybrid warfare against Russia", *World Affairs*, 25 de noviembre de 2014, en

<http://www.worldaffairsjournal.org/blog/alexander-j-motyl/time-hybrid-war-against-russia>.

Véase Hill, Fiona: "Hybrid war: the real reason fighting stopped in Ukraine", *The Japan Times*, 3 de marzo de 2015, en <http://www.japantimes.co.jp/opinion/2015/03/03/commentary/world-commentary/hybrid-war-the-real-reason-fighting-stopped-in-ukraine/#.VQmjK-FhIOY>.

<sup>111</sup> Una última nota sobre el caso: nos parecen fuera de lugar las comparaciones de algunos analistas acerca de un retorno a la Guerra Fría. De hecho, uno podría estar tentado de leer la actual contraposición entre EEUU y Rusia enseña visiones muy diferentes del sistema internacional y de sus reglas (por ejemplo: liberalismo universal estadounidense contra la doctrina de la soberanía nacional rusa), pero hoy en día no sólo es ausente cualquier dimensión ideológica que, en cambio, era fundamental en los años de la Guerra Fría, pero la interdependencia del sistema actual hace impracticable las políticas de potencias tradicionales. No sólo el caso de Ucrania, pero también lo de Siria, ponen de manifiesto la pluralidad de los sujetos involucrados y de la multiplicidad de las dinámicas.



en buena parte diferente a la que Rusia ha utilizado en Ucrania, táctica a la que ha recurrido en varias ocasiones: el uso de las fuerzas especiales <sup>112</sup>.

#### **4. Conclusión**

A lo largo del ensayo intentamos demostrar la metamorfosis de la figura del enemigo en las relaciones internacionales, y como ésta es a menudo una función directa de la metamorfosis del poder soberano y de su capacidad de librar la guerra. Al mismo tiempo vimos cómo la construcción política del enemigo depende de una complejidad de factores, desde los más propiamente geopolíticos (el cambio de equilibrio en la distribución del poder global), a los más ideológicos (la Guerra al Terror) o más propiamente tecnológicos (la potencialidad destructora de la tecnología bélica). Si la Guerra Fría representa ya un primer cambio de paradigma en la manera de relacionarse con el enemigo respecto al modelo westfaliano, es la época contemporánea del periodo post-11/S que marca un paso decisivo. Los modernos programas de contrainsurgencia, renuncian a identificar un enemigo (también por una dificultad objetiva, dada su dispersión en el tejido social) sino que optan por una más sutil "conversión". Las metáforas médicas que son utilizadas en los documentos oficiales de contrainsurgencia, bien explican éste cambio: la insurrección es una infección, una enfermedad que ha de ser procesada con métodos terapéuticos y, en la medida en que la población se queda contaminada, la contrainsurgencia ha fracasado <sup>113</sup>. El enemigo deja de existir como alteridad absoluta, se le deniega el derecho de existir en cuanto "diferente", es decir como portador de un sistema de valores antitético al occidental y de unas finalidades no claramente detectables con la política. El enemigo queda reducido a un problema de incompreensión cultural, donde ya no es la política el pivot que divide y hace comprensible el choque de voluntad entre sujetos opuestos, sino la diferencia cultural que, una vez colmada, anulará el antagonismo. La complejidad del asunto no deja vislumbrar una solución unívoca e incontestable. Sin embargo, nos parece oportuno recuperar la "absoluta alteridad" del enemigo como base para el encuentro/choque con él: denegar el enemigo quiere de hecho monopolizar la *iusta causa*, desconociendo la causa enemiga o, peor, menoscabarla a un problema de conocimiento, "insuficiencia" cultural, retraso económico, escasa formación política etc. Denegando el conflicto, se denegaría, por decirlo otra vez con Schmitt, lo político y se ignoraría la (diferente) visión de la política que tienen actores que no forman parte del marco político occidental. Por el otro lado, vimos que los criterios que se limitan a reconocer como *iustus hostis* sólo a otro Estado ya resultan insuficientes, porque pasan por alto la complejidad de un panorama en el cual la mayoría de las nuevas luchas se dan contra del Estado por parte de actores no estatales. El Estado ya no es el organismo monolítico de tipo westfaliano y su transformación ha de tener en cuenta la acción de subjetividades anti-estatalistas <sup>114</sup>. Nos parece entonces que se deba repensar radicalmente la categoría de enemigo, sin la tentación de

<sup>112</sup> Según la declaración del comandante del UsSoCom, almirante William McRaven, ante una comisión senatorial, las fuerzas estadounidenses destinadas a la realización de operaciones especiales están operando en 78 países del mundo entero, tanto en acciones directas, como en funciones de entrenamiento de unidades locales. McRaven no dijo cuáles eran los países involucrados, limitándose a precisar que en Afganistán se ha instaurado un nuevo mando de operaciones especiales, que incluye también las operaciones especiales de la "OTAN Full Committee Hearing on the posture of the U.S. Central Command, U.S. Special Operations Command, and U.S. Transportation Command", en <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-113hhr79956/html/CHRG-113hhr79956.htm>.

<sup>113</sup> Bell, Coleen: "Hybrid warfare and its metaphors, Humanity", *An International Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development*, vol. 3, nº 2 (Verano 2012), pp. 225-247.

<sup>114</sup> Aquí es menester distinguir: no se puede de hecho considerar los carteles de la droga o los señores de la guerra del mismo modo que los movimientos independentistas armados y, por supuesto, no por razones morales, sino por las finalidades a-políticas de los primeros a diferencia de los objetivos muy políticos de los segundos.



atribuirle características morales (despectivas), como ha pasado durante la Guerra al Terror, ni tampoco reducir su estatus y sus motivaciones a un problema de incompreensión cultural (lo cual esconde cierta visión evolucionista) sino reconocerlo en su alteridad política absoluta.

Al mismo tiempo, la lectura de la más reciente actualidad, aunque no nos pueda indicar a ciencia cierta adonde va el sistema internacional, sí que nos permite vislumbrar cierta evolución de los equilibrios mundiales. Los casos analizados evidencian que siempre es posible "la vuelta" a la guerra tradicional. Para ser más precisos: algunos de los nuevos actores globales de carácter molecular que se han abierto brecha tras el final de la Guerra Fría, no pierden importancia estratégica, sino que operan cada vez más al lado de las grandes potencias o por cuenta de ellas, pero actúan en un contexto nuevo y que va cambiando. En este sentido, los conceptos de *proxy war* e *hybrid war* son un ejemplo de esta indefinición tanto de los antagonismos en el campo de batalla, como de la manera de conducir la guerra.

También habría que re-considerar la lógica amigo-enemigo a la luz de los nuevos equilibrios mundiales que se van afirmando. De hecho, aunque sería atrevido afirmar que Occidente se haya vuelto insignificante para el equilibrio mundial, sí que resulta dividido en su interior e irreducible a una voluntad común de acción. Al respecto, nos parece muy lúcido el examen del analista británico Seumas Milne, que reconduce el progresivo tramonto de Occidente a dos fenómenos que tuvieron lugar en el verano de 2008 y que en poco tiempo derrocaron el régimen basado en el Nuevo Orden Mundial. Estos fueron la derrota de Georgia en una breve pero sangrienta guerra contra Rusia acerca de la posesión de Abjasia y Osetia del Sur y, sólo tres semanas más tarde, el colapso de la Lehman Brothers que empantanó el mundo occidental en la crisis más grave después de la del '29. Pues, si el primer acontecimiento puso fin a las dos décadas de predominio del diseño geopolítico estadounidense, la quiebra del sistema bancario americano expuso los límites del propio sistema económico neoliberal que regía la potencia americana<sup>115</sup>.

El tema de cómo pensar un nuevo orden internacional donde Occidente se haya vuelto menos imprescindible suscita debates vivos e inacabados, sin que haya uniformidad de opiniones<sup>116</sup>. Exactamente esta variedad de perspectivas nos lleva a concluir que estamos viviendo un periodo de transición en el orden internacional, y que, tomando prestada una idea de Zygmund Bauman (que a su vez la toma prestada de Gramsci), podríamos llamar "interregnum"<sup>117</sup>. En él, el viejo orden ya ha muerto, pero no consigue afirmarse uno nuevo. Se trata de un periodo de transición y de incertidumbre, pero en el cual es posible vislumbrar unas tendencias. De hecho, en el medio de los debates entre quien afirma que Occidente, y especialmente EEUU, ya ha perdido su papel hegemónico, y quienes por el contrario afirman que se trata simplemente de una serpiente que está cambiando de piel, nos posicionamos (y

<sup>115</sup> Milne, Seumas (2012): *The Revenge of History: The Battle for the 21st Century*, Londres, Verso. De hecho, cuando en 2009 Obama subió al poder, heredó un pesante fardel de la precedente administración: las guerras en Irak y Afganistán, las relaciones con el mundo árabe, y la cuestión de Guantánamo. El segundo mandato de Obama fue sin embargo aún más complicado desde la perspectiva de política exterior, que el primero: las primaveras árabes, la necesidad de contener de las tentaciones militares israelí, el expansionismo ruso en ucrania, y la guerra civil siria.

<sup>116</sup> Acerca del tema, vale la pena mencionar el interesante debate, en la revista *Foreign Affairs*, entre Walter Russell Mead y John Ikenberry: El primero argumenta que actores cuales Rusia, China, o India están volviéndose cada vez más fundamentales para el equilibrio internacional y que se va acercando una especie de nueva Guerra Fría, pues contradiciendo la tesis de Fukuyama acerca del final de la historia (Mead, Walter R. "The Return of Geopolitics. The Revenge of the Revisionist Powers", *Foreign Affairs*, (mayo/junio 2014); el segundo, en cambio, afirma que Mead es demasiado alarmista y que seguimos viviendo en un mundo donde EEUU sigue manteniendo su liderazgo geopolítico (Ikenberry, Jhon G.: "The Illusion of Geopolitics. The Enduring Power of the Liberal Order", *Foreign Affairs* (mayo/junio 2014).

<sup>117</sup> Baumann, Zygmund: "Times of Interregnum", *Ethics and Global Politic*, vol. 5, nº 1 (2012), en <http://www.ethicsandglobalpolitics.net/index.php/egp/article/view/17200>.



sólo por lo que respeta a nuestro discurso) en una posición mediana. No cabe duda que el gobierno Obama ha marcado un cambio de sentido en cuanto a la presencia de EEUU en el tablero internacional. Obama, que desde el comienzo de su mandato ha clara e inequívocamente optado por un repliegue hacia los asuntos internos (reforma sanitaria, reducción de las desigualdades sociales, inversiones en el sector energético, etc.), se ha visto sin embargo involucrado en una serie de conflictos (Libia, Siria, y Ucrania) en los cuales la participación de EEUU ha sido insegura y ha contemporizado. De hecho, a pesar de haber doblado las tropas en Afganistán, haber jugado un papel de calado en la guerra en Libia, y haber utilizado los drones en Pakistán y Yemen, la administración Obama ha mostrado querer enterrar la idea de EEUU como policía del mundo. La reciente (Febrero 2015) publicación de la Estrategia de Seguridad Nacional de los EEUU lo confirma. El documento afirma elementos de continuidad con la versión del 2010, y hace igualmente hincapié en la necesidad del liderazgo americano, pero al mismo tiempo toma nota de los límites del poder estadounidense y confirma la preferencia a la acción multilateral. Asimismo, en el informe de 2015 se subraya mucho más la necesidad de fortalecer las exigencias de política interna<sup>118</sup>. Además, aunque se precise la importancia del papel del ejército, se deja claro que el uso de la fuerza no será la prioridad para la afirmación del liderazgo americano, sino todo lo contrario: ella será selectiva y siempre será parte de una caja de instrumentos mucho más abastecida. Se insiste que el uso de la fuerza "no es el objetivo principal de la implicación estadounidense en el extranjero, ni la más eficaz". En cuanto a la estrategia, el documento se centra en una gran variedad de prioridades, desde los ataques a EEUU hasta las operaciones de contra-terrorismo, la difusión de las armas de destrucción masiva y la mejora de los sistemas de ciberseguridad, etc. Curiosamente, las tensiones geopolíticas, desde Rusia hasta Ucrania y el Oriente Medio, son tratadas en una sección separada, bajo el título de "Orden Internacional". El documento, en pocas palabras, renuncia a ponerlas a la cima de la agenda de seguridad internacional (deja en la penumbra cuales son de verdad las prioridades estadounidenses)<sup>119</sup>.

En conclusión: los últimos sucesos bélicos nos llevan entonces a repensar el ordenamiento internacional y, con ello, la figura del enemigo. El reciente "Global Risks 2015" del Foro Económico Mundial, avala esta hipótesis al avisar que para el año en curso los conflictos inter estatales son uno de los riesgos de mayor probabilidad<sup>120</sup>. El Nuevo Orden Mundial basado en el equilibrio unipolar merced a la incontestada supremacía militar americana, va desapareciendo. Occidente ya no puede "garantizar" la seguridad mundial, sino que está desgarrado por empujones centrípetos que lo hacen mucho más desordenado y prescindible<sup>121</sup>. El mundo, en la opinión de quien escribe, se está volviendo policéntrico, es

<sup>118</sup> Se afirma por ejemplo que, respecto al 2010, ahora EEUU se ha vuelto el más grande productor mundial de petróleo y gas y entonces, después de dos guerras en Irak y Afganistán, ahora América tiene la oportunidad de reconstruir su economía doméstica. El documento completo disponible en:

[https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015\\_national\\_security\\_strategy\\_2.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy_2.pdf).

<sup>119</sup> El documento trata también de las relaciones bilaterales entre EEUU y Europa, definida como un "partner indispensable". La OTAN además, es vista como el pilar de una red de seguridad global. Se menciona (y es importante subrayarlo) que los EEUU tienen un interés significativo en la seguridad energética de Europa y deberían trabajar juntos para mejorarla (haciendo referencia a la dependencia energética de Europa con Moscú). Pues, la actual crisis con Rusia y, más genéricamente, el papel de Europa en la red de alianzas globales de EEUU son las dos columnas del planteamiento estratégico estadounidense hacia Europa. El espacio y la importancia dedicada a Europa es consistentemente mucho inferior a la de Asia, que los EEUU ven como una. Pues, queda claro que desde la perspectiva americana, Europa ya no es el teatro donde se determinan los grandes juegos de poder mundiales, sino que, también a raíz de la actual crisis ucraniana, el papel de Europa se "vuelve" importante a la hora de preservar el orden liberal internacional.

<sup>120</sup> "International Conflict Top List of Global Risks in 2015", en:

<http://www.weforum.org/news/international-conflict-tops-list-global-risks-2015>.

<sup>121</sup> Está claro que esta opinión no es compartida por todos. Ian Bremmer por ejemplo señala que EEUU sigue manteniendo el liderazgo mundial y que ello está generando más conflictos. De hecho, Estados Unidos sigue



decir, va progresivamente faltando un liderazgo global como el que antaño garantizaba la potencia americana. El multilateralismo baja, pero a la vez la creciente interdependencia entre las "viejas" y las "nuevas" potencias globales, llevan a suponer el nacimiento de un nuevo orden, y de nuevos enemigos<sup>122</sup>.

---

actuando de forma unilateral, a través de nuevos medios: espionaje, drones, guerra económica, alianzas regionales. La militarización, dice Bremmer, sólo se ha desplazado a las finanzas donde EEUU gobierna a través de políticas de zanahorias (acceso a mercados) y palos (sanciones), manteniendo una actitud unilateral, a pesar de un discurso de multilateralismo. Bremmer, Ian: "Top risks 2015", *Eurasia Group*, 5 de enero de 2015, en <http://www.eurasiagroup.net/pages/top-risks-2015>.

<sup>122</sup> Habrá que ver cuál será el nuevo orden geopolítico en el sur-oeste de Asia, donde Corea del Norte lleva acrecentando su potencial armamentístico y donde hay viejas e irresueltas disputas territoriales (como ejemplo valga la reciente pretensión de China de construir una pista de aterrizaje en un arrecife de las islas Spratly, en disputa con Japón, donde Filipinas se propuso en vano como mediador). Al mismo tiempo hay que tener en cuenta los cambios del sector energético que están teniendo lugar en África Oriental, el Golfo de México y Brasil, es decir, el descubrimiento de nuevas fuentes de energías en la ribera atlántica está reconfigurando la visión común de las relaciones transatlánticas. Por lo que respecta la confrontación militar, la *U.S.-China Economic and Security Review Commission*, en el último informe anual del 20 Noviembre 2014, dedica también espacio a las relaciones entre EEUU y China en materia de armamentos. La Comisión se declara preocupada ante la modernización de las fuerzas armadas chinas, cuyo presupuesto militar alcanzó los 131.000 millones de dólares en 2014. Aun así, es decir, aun considerando el incremento del gasto militar chino, hay que tener en cuenta que EEUU, con una población que es un cuarto la de China, invierte 1.000 millones de dólares anuales para armamentos y tiene además 576 bases militares en el extranjero, muchas de las cuales rodean China. Mientras China no dispone prácticamente de bases militares en su exterior. La Comisión entonces recomienda al Congreso aumentar el financiamiento para que EEUU pueda aumentar su presencia militar en la región Asia-Pacífico para balancear las crecientes capacidades militares chinas. Véase "2014 Annual Report To Congress": [http://www.uscc.gov/Annual\\_Reports/2014-annual-report-congress](http://www.uscc.gov/Annual_Reports/2014-annual-report-congress).





## RUMSFELD REVISITED: LA TERCERA ESTRATEGIA DE COMPENSACIÓN ESTADOUNIDENSE

Guillem Colom<sup>1</sup>  
THIBER

### Resumen:

El pasado noviembre, el ex Secretario de Defensa estadounidense Chuck Hagel lanzó la tercera estrategia de compensación. Enfocada a explotar las capacidades tecnológicas del país, esta iniciativa pretende incrementar la brecha de capacidades entre Estados Unidos y sus potenciales adversarios y garantizar la capacidad para proyectar el poder en cualquier punto del planeta con independencia de las medidas anti-acceso y de negación de área enemigas. El artículo analiza las características y potenciales efectos de esta estrategia cuyos pilares son muy similares a los planes transformadores que el ex titular de Defensa Donald Rumsfeld intentó implementar en 2001 y cuya conquista guiará el planeamiento de la defensa del país en los años venideros.

**Palabras clave:** estrategia de compensación, Estados Unidos, China, A2/AD, anti-acceso, negación de área, defensa, revolución en los asuntos militares.

**Title in English:** "Rumsfeld Revisited: The US Third Offset Strategy"

### Abstract:

*Last November, the former Secretary of Defense Chuck Hagel launched the third offset strategy. Based on the exploitation of the American technological advantages, this initiative is aimed at widening the military gap between the United States and its prospective adversaries while ensuring the capability to project its military power everywhere around the globe regardless of the enemy's anti-access and area denial strategies. This article analyses the characteristics and potential effects of this strategy whose pillars resemble the transformation plans that ex Secretary Rumsfeld tried to implement in 2001 and whose achievement will guide the country's defence planning in the years to come.*

**Keywords:** *Offset strategy, United States, China, A2/AD, anti-access, area-denial, defence, revolution in military affairs.*

Copyright © UNISCI, 2015.

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.*

---

<sup>1</sup> Guillem Colom Piella es codirector de THIBER, *the cybersecurity think tank* y profesor del área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Pablo de Olavide (Sevilla).  
Email: [guillem.colom@thiber.org](mailto:guillem.colom@thiber.org)



## 1. Introducción

Tras demorar su presentación durante más de un año, en marzo de 2014 el Pentágono aprobó la *Revisión Cuadrienal de la Defensa* (QDR) para establecer las líneas maestras de la política de defensa y la administración militar estadounidenses para el periodo 2014-18<sup>2</sup>. Fundamentada en los preceptos establecidos por la *Guía Estratégica de la Defensa* que el Presidente Barack Obama lanzó en 2012 para cerrar definitivamente la Guerra contra el Terror y apoyar la transición estratégica hacia la región Asia-Pacífico<sup>3</sup> y el *Concepto Cardinal para las Operaciones Conjuntas* que la élite militar del país elaboró para orientar la generación de nuevas capacidades bélicas<sup>4</sup>, esta hoja de ruta fija las pautas para "...adaptar, remodelar y recalibrar las fuerzas armadas para anticipar los cambios estratégicos y explotar las oportunidades que se nos presentarán en los próximos años"<sup>5</sup> mientras se garantiza el liderazgo internacional estadounidense.

A los cinco meses de presentar la QDR 2014, el *Panel de Defensa Nacional* – un selecto grupo de expertos constituido *ad hoc* para evaluar las líneas maestras trazadas por esta revisión – emitía un amargo informe donde alertaba de que los continuados recortes en el gasto de militar comprometían su seguridad nacional; que el entorno internacional era cada vez más inestable y que la difusión de tecnologías avanzadas estaba reduciendo la brecha militar entre Estados Unidos y sus competidores<sup>6</sup>. En consecuencia, el informe no sólo recomendaba incrementar el presupuesto militar y mantener los volúmenes de fuerza previos al 11 de Septiembre de 2001<sup>7</sup>; sino también lanzar un nuevo proceso de innovación científico-tecnológica que permitiera ampliar la brecha militar con sus adversarios y sentar las bases de una nueva *Revolución en los Asuntos Militares* (RMA)<sup>8</sup>. Precisamente, esta idea articularía el

<sup>2</sup> Department of Defense (2014): "Quadrennial Defense Review 2014", Washington DC, U.S. Government Printing Office.

<sup>3</sup> Department of Defense (2012): "Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21<sup>st</sup> Century Defense", Washington DC, U.S. Government Printing Office. Aunque este informe fijó las líneas maestras de la política de defensa y la organización militar estadounidense para la posguerra contra el terror y ratificó la transición del país hacia Asia-Pacífico, su valor legislativo es nulo. De hecho, construye una hoja de ruta que el ejecutivo demócrata elaboró *ad hoc* para presentar un plan de ajuste previo al debate sobre los presupuestos de 2013 y bloquear la acción de la cámara baja, controlada por el Partido Republicano. No obstante, el grueso de sus contenidos ya se han formalizado políticamente en la QDR 2014 y en la *Estrategia Nacional de Seguridad* presentada el pasado febrero. Por otro lado, en el plano militar, muchas de sus provisiones habían sido insinuadas en la *Estrategia Nacional Militar* (2011); codificadas en el *Concepto Cardinal para las Operaciones Conjuntas* (2012) y articuladas en el presupuesto federal de 2015. Un análisis más detallado de los planteamientos recogidos en este documento puede hallarse en: Dale, Catherine y Towell, Pat (2012): "Assessing DoD's New Strategic Guidance", Washington DC, Congressional Research Service.

<sup>4</sup> Joint Chiefs of Staff (2012): "Capstone Concept for Joint Operations: Joint Force 2020", Washington DC, U.S. Government Printing Office. No obstante, esta hoja de ruta que fija los principios para el empleo de la fuerza conjunta y establece las orientaciones para el desarrollo de nuevos conceptos operativos y la generación de las capacidades futuras – que deberían replantearse a raíz del lanzamiento de la estrategia de compensación y de la iniciativa de innovación en defensa – también se fundamenta en las provisiones de la *Estrategia Militar Nacional* (2011).

<sup>5</sup> Palabras del Secretario de Defensa Chuck Hagel en la carta de promulgación de la QDR, 4 de marzo de 2014.

<sup>6</sup> National Defense Panel (2014): "Ensuring a Strong U.S. Defense for the Future – The National Defense Panel Review of the 2014 Quadrennial Defense Review", Washington DC, U.S. Institute for Peace.

<sup>7</sup> Mientras la QDR 2001 proponía una Fuerza Total – la suma del elemento activo, la reserva y la Guardia Nacional – de 2.246.000 efectivos (1.382.000 activos y 864.000 de reserva); la QDR 2014 plantea para 2019 un objetivo de 2.051.900 efectivos (1.254.000 activos y 798.000 de reserva) (*Ibid.*, pp. 55-57).

<sup>8</sup> Una RMA es un cambio en la forma de combatir que, motivado por la explotación de nuevos sistemas de armas, conceptos operativos, doctrinas de empleo de la fuerza o maneras de organizar y administrar los medios materiales, convierte en obsoleto el estilo militar anterior. En la década de 1990, esta idea articuló el análisis estratégico internacional y el planteamiento de la defensa estadounidense, puesto que se asumía que esta revolución – posibilitada por las tecnologías de la información, fundamentada en la obtención de un pleno reconocimiento de campo de batalla y configurada en torno a la generación de una fuerza conjunta capaz de



discurso que el ex Secretario de Defensa Chuck Hagel dictó el pasado 3 de Septiembre y que sirve como punto de partida para la tercera estrategia de compensación (*Third Offset Strategy*), que pretende aprovechar – tal y como hizo la primera con la explotación de la brecha nuclear que existía entre Estados Unidos y la Unión Soviética en la década de 1950 y que motivó la represalia masiva o como planteó la segunda con el aprovechamiento de las tecnologías de la información para alterar el balance de fuerzas europeo en la década de 1970<sup>9</sup> – las capacidades tecnológicas estadounidenses para resolver los problemas estratégicos que el país debe afrontar en la actualidad<sup>10</sup>.

Sin embargo, no sería hasta Noviembre cuando el titular del Pentágono emprendió la *Iniciativa de Innovación en Defensa*<sup>11</sup> con el objetivo de generar nuevas capacidades militares y flexibilizar la administración militar del país<sup>12</sup>, anunció lanzamiento de un nuevo *Programa para la Investigación y Desarrollo a Largo Plazo* para identificar las tecnologías emergentes en el horizonte 2030<sup>13</sup> y declaró que su departamento había comenzado a desarrollar esta estrategia para garantizar su supremacía militar futura<sup>14</sup>. Sin ninguna duda, la tercera *offset* será la gran herencia de Chuck Hagel tras su fugaz paso por el Pentágono, puesto que su consecución no sólo articulará el planeamiento de la defensa estadounidense durante la próxima década; sino que podría motivar el logro de una nueva RMA.

Teniendo en cuenta estos elementos, el trabajo estudiará la naturaleza y potenciales efectos de esta estrategia de compensación lanzada por Washington para incrementar su brecha tecnológico-militar frente a sus potenciales adversarios, garantizar la capacidad de proyección de sus ejércitos a cualquier punto del globo y contribuir al mantenimiento del liderazgo estadounidense en los asuntos internacionales. Como podrá observarse a lo largo del

---

dominar las esferas terrestre, naval, aérea, espacial y ciberespacial – permitiría incrementar la brecha militar entre Estados Unidos y sus adversarios y contribuir al mantenimiento de su hegemonía política (Colom, Guillem (2008): *Entre Ares y Atenea: el debate sobre la Revolución en los Asuntos Militares*, Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado).

<sup>9</sup> Aunque existen varios trabajos que analizan la estrategia *New Look* por la cual el Presidente Eisenhower logró reducir el montante total de la defensa estadounidense incrementando la capacidad de disuasión o el conjunto de medidas que el Pentágono implementó tras la debacle de Vietnam para recuperar la iniciativa perdida en Europa y cuyo desarrollo motivó la popularización de la RMA de la información, todavía son pocos los trabajos que analicen estos desarrollos en clave de primera y segunda *offset*. Para conocer con más detalle estas dos iniciativas, véase: Martinage, Robert (2014): *Toward a New Offset Strategy: Exploiting U.S. Long-Term Advantages to Restore U.S. Global Power Projection Capability*, Washington DC, Center for Strategic and Budgetary Assessments, pp. 5-16.

<sup>10</sup> Más precisamente, el titular del Pentágono alertó de que "...las tecnologías disruptivas y las armas destructivas que antes sólo estaban en manos de los estados más avanzados han proliferado y están siendo adquiridas por países en desarrollo y grupos terroristas. Además, países como Rusia o China no sólo han reducido la brecha tecnológica con Estados Unidos e implementando ambiciosos programas de modernización militar a largo plazo, sino también están dotándose de capacidades antibuque, antisatélite, misiles de crucero, cibernéticas, guerra electrónica u operaciones especiales para contrarrestar nuestras tradicionales ventajas, en particular nuestra capacidad para proyectar nuestro poder a cualquier región del planeta." Discurso del Secretario de Defensa Chuck Hagel en la apertura de los "Defense Innovation Days" (Newport, 3 de septiembre de 2014).

<sup>11</sup> Office of the Secretary of Defense: *The Defense Innovation Initiative* (OSD-013411-14) (15 de noviembre de 2014).

<sup>12</sup> Una *capacidad militar* se refiere al producto resultante de la integración de Doctrina, Organización, Adiestramiento, Material, Liderazgo y Educación, Personal e Infraestructuras (DOTMLPF) (Joint Chiefs of Staff (2015): *Joint Publication 1-02: Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms*, Washington DC, Department of Defense, p. A-51).

<sup>13</sup> Sin embargo, la recepción de propuestas tecnológicas e industriales se abrió en Enero y el planeamiento arrancará en Julio, que es cuando formalmente termina el Programa para la Investigación y Desarrollo a Largo Plazo que se inició en el año 2000.

<sup>14</sup> Discurso del Secretario de Defensa Chuck Hagel en la apertura del "Reagan National Defense Forum" (Simy Valley, 15 de noviembre de 2014).



trabajo, muchos de los antecedentes conceptuales de esta iniciativa no sólo se trazaron en el *Panel de Defensa Nacional* de 1997<sup>15</sup> – constituido para evaluar la QDR que el Presidente Clinton había presentado pocos meses antes<sup>16</sup> – sino que estaban en el epicentro de los planes transformadores que el denostado Secretario de Defensa Donald Rumsfeld intentó implementar tras su llegada al Pentágono en 2001 con el fin de conquistar la RMA.

## **2. ¿Por qué una nueva estrategia de compensación?**

Desde el fin del orden internacional bipolar, Estados Unidos ha realizado profundos cambios en su arquitectura defensiva para mantener su liderazgo global en un entorno estratégico en constante evolución<sup>17</sup>. En la inmediata posguerra fría éstos se orientaron a adaptar su entramado militar a la disipación de la amenaza soviética y a la conquista de una RMA que prometía garantizar la supremacía militar futura del país. Los sucesos del 11 de Septiembre de 2001 mediaron para que la transformación, inicialmente entendida como el proceso mediante el cual se conquistaría esta revolución y se prepararían las fuerzas armadas heredadas de la Guerra Fría a los retos del siglo XXI, se convirtiera en un imperativo estratégico para enfrentar con éxito los nuevos peligros para la paz y la seguridad internacionales. A pesar de los triunfos iniciales, las campañas afgana e iraquí revelaron tanto las carencias de la revolución como los límites de la transformación en ambientes de baja y media intensidad. Ello obligó a replantear la defensa del país para centrarse en la resolución de los problemas surgidos durante la Guerra contra el Terror – como las labores de estabilización, apoyo militar a la reconstrucción, lucha contra la insurgencia o antiterrorismo – en detrimento de prepararse para los conflictos futuros. La eliminación de Osama Bin Laden terminó *de facto* con la Guerra contra el Terror<sup>18</sup>, permitió adelantar los repliegues de Iraq y Afganistán y sustituir el modelo estratégico vigente por otro nuevo que, construido en oposición al reinante durante la Guerra contra el Terror, fundamentado en la herencia de la RMA y acorde con la cultura estratégica estadounidense, se orienta nuevamente hacia el mantenimiento de la supremacía militar convencional frente a cualquier adversario futuro<sup>19</sup>.

Condicionado por la redefinición de la estructura del poder global, la proliferación de nuevos riesgos a la seguridad, la reducción de la brecha militar con sus rivales y la crisis financiera que atraviesa Estados Unidos, este modelo estratégico intentará acomodar la arquitectura de seguridad del país al entorno internacional actual, reducir el montante de su defensa y mantener tanto la supremacía de sus ejércitos en el campo de batalla como la

<sup>15</sup> National Defense Panel (1997): *Transforming Defense: National Security in the 21<sup>st</sup> Century*, Washington DC, Department of Defense.

<sup>16</sup> Department of Defense (1997): *Quadrennial Defense Review 1997*, Washington DC, U.S. Government Printing Office.

<sup>17</sup> Colom, Guillem: "Cambio y continuidad en el pensamiento estratégico estadounidense desde el final de la Guerra Fría", *Revista de Ciencia Política*, vol. 33 nº 3 (Diciembre 2013), pp. 675-92.

<sup>18</sup> En sentido estricto, la Guerra contra el Terror se eliminó del léxico estadounidense tras la elección del presidente Obama, siendo reemplazada por los conceptos *Overseas Contingency Operation*, usado en las declaraciones públicas y en la justificación del gasto de misiones, *War Against Al Qaeda*, presente en la *Estrategia Nacional de Seguridad* (2010) o *Global Counterterrorism Operations* utilizado en la *Revisión Cuatrienal de la Defensa* (2014) y ratificado en la *Estrategia Nacional de Seguridad* (2015) para definir uno de los cometidos de las fuerzas armadas del país. No obstante, Al Qaeda, Daesh u otras organizaciones yihadistas continúan siendo calificadas por Washington como una amenaza, tal y como lo atestiguan los distintos documentos oficiales y las declaraciones políticas.

<sup>19</sup> Colom, Guillem: "La seguridad y defensa estadounidenses tras la guerra contra el terror", *Colombia Internacional*, nº 81 (Agosto 2014), pp. 267-290.



capacidad para proyectar globalmente su poder<sup>20</sup>. Y para ello, Washington está empezando a reducir su presencia avanzada por los costes económicos, operativos y políticos que ésta entraña, por el riesgo que suponen para sus ejércitos las estrategias *anti-acceso* y *de negación de área* (A2/AD)<sup>21</sup> y por el adelgazamiento de la estructura de fuerzas, y la restante se concentrará en Asia-Pacífico para demostrar el compromiso estadounidense con sus socios estratégicos. También ha abandonado los despliegues de fuerzas masivos y descartado conducir grandes campañas o embarcarse en labores de cambio de régimen, gestión de crisis, estabilización, apoyo militar a la reconstrucción o lucha contra la insurgencia y está mostrando un limitado interés en colaborar con las organizaciones multilaterales de seguridad<sup>22</sup>. Ello será reemplazado por un progresivo repliegue en materia exterior<sup>23</sup> que se combinará con la priorización de la inteligencia prospectiva mediante Internet y *big data*, la vigilancia global a tiempo real con satélites y *drones* y el ataque estratégico de precisión con bombarderos invisibles, sistemas no-tripulados y misiles. Además, Washington incrementará las colaboraciones *ad hoc* con terceros países, limitará sus compromisos defensivos en las regiones estratégicamente relevantes y concentrará su disuasión extendida en aquellas zonas donde el país tenga intereses vitales y quiera evitar un dilema de seguridad susceptible de provocar una escalada de tensión y una carrera de armamentos<sup>24</sup>. A ello se le sumará la conducción de acciones limitadas en tiempo, espacio y medios empleados; la negativa a mantener grandes despliegues en áreas avanzadas y la renuencia a desplegar unidades terrestres en zonas de conflicto; la multiplicación de las acciones contraterroristas empleando la nueva *tríada* estratégica (fuerzas de operaciones especiales, armamento inteligente y *drones*) o la priorización de la capacidad para conducir operaciones globales integradas sin ninguna limitación física, geográfica, temporal, orgánica o jerárquica en los cinco dominios del entorno operativo (tierra, mar, aire, espacio y ciberespacio).

En el corazón de este nuevo paradigma cuyos pilares comenzaron a perfilarse en la *Guía Estratégica de la Defensa* (2012) y codificarse en la *Revisión Cuatrienal de la Defensa* (2014) se halla la tercera estrategia de compensación. Fundamentada en el legado de la RMA de la información<sup>25</sup> y en la inventiva de la industria estadounidense<sup>26</sup>, este proceso de innovación

---

<sup>20</sup> VV.AA. (2012): *New U.S. Defense Strategy for a New Era: Military Superiority, Agility and Efficiency*. Washington DC, Stimson y Kugler, Richard (2011): *New Directions in U.S. National Security Strategy, Defense Plans and Diplomacy*. Washington DC, NDU Press.

<sup>21</sup> En términos generales, mientras las estrategias anti-acceso pretenden dificultar el despliegue de fuerzas en el teatro de operaciones, las de negación de área buscan dificultar la conducción de operaciones en zonas donde el adversario no impide el acceso. Aunque no pueden calificarse como algo novedoso porque han sido una preocupación latente de los estrategas estadounidenses desde la Administración Clinton, la proliferación de sistemas antiaéreos avanzados, misiles antibuque, misiles de crucero, armas antisubmarinas, aviones de caza y una amplia gama de medios asimétricos por parte de países como China o Irán están obligando a Washington a plantear cómo proyectar el poder en estos ambientes (Krepinevich, Andrew; Watts, Barry y Work, Robert (2003): *Meeting the Anti-Access and Area-Denial Challenge*, Washington DC, Center for Strategic and Budgetary Assessments).

<sup>22</sup> De hecho, las operaciones de estabilización y contrainsurgencia, las labores de apoyo a las autoridades civiles y las acciones de asistencia humanitaria y respuesta a desastres son la antepenúltima, penúltima y última misiones de la fuerza conjunta ("Quadrennial Defense...", *op. cit.*, p. 61).

<sup>23</sup> Posen, Barry (2014): *Restraint: A new Foundation for U.S. Grand Strategy*, Ithaca, Cornell University Press.

<sup>24</sup> Martinage, *op. cit.*, pp. 33-36.

<sup>25</sup> *Ibid.*, pp. 13-25.

<sup>26</sup> Aunque esta idea ya estaba presente en la *Guía Estratégica de la Defensa* de 2012, en la tercera *offset* esta ha adquirido una importancia vital. Y es que si bien tradicionalmente la mayoría de los avances tecnológicos procedían del ámbito militar – y en el caso estadounidense, de la *Agencia de Investigación de Proyectos de Defensa Avanzados* (DARPA), cuyos desarrollos tecnológicos son fundamentales para comprender la RMA de la información – hoy muchas de las tecnologías potencialmente revolucionarias (robótica, guía remota, visualización, biotecnología, miniaturización, computación avanzada y *big data* o impresión 3D) proceden del sector civil (Harrison, Adam: "Offset 3.0, or: How I Learned to Stop Worrying and Love Commercial



militar susceptible de motivar la consolidación de una nueva *Revolución en los Asuntos Militares* en las próximas décadas<sup>27</sup> pretende resolver los interrogantes estratégicos del país en la posguerra contra el terror y mantener el mismo nivel de ambición militar con menos recursos económicos, humanos o materiales y mayores constricciones políticas. Más concretamente, la estrategia pretende incrementar la capacidad estadounidense para proyectar su poder bélico en entornos A2/AD, reforzar la disuasión convencional e imponer un elevado coste de oportunidad a los potenciales adversarios que pretendan competir con el país en materia tecnológica<sup>28</sup>.

¿Y cuáles son los principales interrogantes estratégicos que debe resolver Estados Unidos? En primer lugar, tal y como insinúa la *Revisión Cuatrienal de la Defensa*, alerta el *Panel de Defensa Nacional* y reconoce la comunidad militar estadounidense<sup>29</sup>, las fuerzas armadas del país difícilmente podrían combatir en dos guerras que estallaran de forma simultánea<sup>30</sup>; por lo que serían incapaces de satisfacer uno de sus tradicionales objetivos de seguridad nacional<sup>31</sup>. Si a ello se le añade que el volumen y la estructura de fuerzas proyectada para el año 2019 – cuando se consolidará la hoja de ruta propuesta por la QDR – será algo más pequeña que la actual pero con un catálogo de capacidades similar (**Tabla 1**); que las medidas A2/AD de sus adversarios habrán madurado y que sus fuerzas armadas deberán estar preparadas para responder a múltiples contingencias; es evidente que el país

---

Technology", *War on the Rocks* (17 de Noviembre de 2014), en: <http://warontherocks.com/2014/11/offset-3-0-or-how-i-learned-to-stop-worrying-and-love-commercial-technology/>. De hecho, ésta es la idea sobre la que se basa el *Long Range Research and Development Plan*, que pretende apoyar las propuestas tecnológicas de la industria civil del país para madurarlas e integrarlas en los sistemas que serán esenciales para consolidar la tercera estrategia de compensación (DID Staff: "Pentagon Releases Request for Information to Support Its Latest Offset Strategy", *Defense Industry Daily*, 3 de Diciembre de 2014, en <http://www.defenseindustrydaily.com/pentagon-lrrdp-rfi-offset-028838/>).

<sup>27</sup> Colom, Guillem: "El desarrollo conceptual de la Revolución en los Asuntos Militares", *Revista Científica 'General José María Córdova'*, vol. 12, nº 14 (julio-diciembre 2014), pp. 19-34.

<sup>28</sup> Discurso del Secretario de Defensa Chuck Hagel en la apertura del "Reagan National Defense Forum" (Simy Valley, 15 de noviembre de 2014). En este sentido, véase también: Haddick, Robert: "Preserving U.S. Military Might: How to Make the Third Offset Strategy a Success", *The National Interest*, 7 de diciembre de 2014, en <http://nationalinterest.org/feature/preserving-us-military-might-how-make-the-third-offset-11800>.

<sup>29</sup> Hunter, Andrew et al. (2014): *A Recommended Agenda for the Next Secretary of Defense*, Washington DC, Center for International and Strategic Studies.

<sup>30</sup> Este modelo se originó durante la Guerra Fría, cuando la Administración Kennedy adoptó el estándar de dos guerras y media – o la capacidad para luchar en dos conflictos regionales y en un tercer conflicto de baja intensidad – para calcular la estructura de fuerzas, el catálogo de capacidades y el patrón de despliegue en tiempo de paz. En 1991 este modelo fue sustituido por el estándar de dos guerras que se mantuvo hasta la Administración Bush, que propuso el modelo 1-4-2-1, donde las fuerzas del país estuvieran en condiciones de defender el territorio nacional, mantener la disuasión en cuatro zonas del planeta, conducir dos campañas simultáneas y vencer definitivamente en una guerra (Metz, Steven (ed.) (2001): *Revising the Two MTW Force Shaping Paradigm*, Carlisle, Strategic Studies Institute).

<sup>31</sup> Más específicamente, la QDR 2014 vuelve al estándar de dos guerras al establecer que Estados Unidos debe estar en condiciones de derrotar decisivamente a un adversario en una guerra y negar los objetivos o imponer costes inaceptables sobre un segundo agresor en otro punto del planeta. Sin embargo, el *Panel de Defensa Nacional* (*op. cit.*, pp. 24-27) no sólo alerta que la estructura de fuerzas, el catálogo de capacidades y los recortes planteados imposibilitan el logro de este objetivo; sino que tampoco cabe descartar que Washington se vea forzado a combatir – o proporcionar habilitadores clave a sus socios como capacidades ISTAR o medios de ataque estratégico – en varias regiones del globo de manera simultánea como Corea, Mar de la China, Oriente Medio o Europa. Por lo tanto, este informe concluye que si Estados Unidos pretende garantizar su liderazgo en los asuntos globales, este debe disponer de más fuerzas, más capacidades, más tecnología, más disuasión, más alerta temprana y, sobre todo, no asumir que la calidad de la fuerza siempre sustituye la cantidad de la misma.



necesita plantear un nuevo modelo para proyectar globalmente su poder y satisfacer, con un ejército más pequeño, un mayor número de cometidos<sup>32</sup>.

**TABLA 1** – Evolución del volumen de fuerza y estructura de fuerzas (2010-19)

|                         |                            | <b>QDR<br/>2010</b> | <b>Año<br/>2015</b> | <b>QDR 2014<br/>(2019)</b> | <b>QDR 2014<br/><i>sequester</i></b> |
|-------------------------|----------------------------|---------------------|---------------------|----------------------------|--------------------------------------|
| <b>Fuerza<br/>Aérea</b> | Cazabombarderos            | 1.224               | 1.385               | 971                        | ND                                   |
|                         | Bombarderos                | 96                  | 112                 | 96                         |                                      |
|                         | Transportes                | 1056*               | 682                 | 540                        |                                      |
| <b>Armada</b>           | Portaaviones               | 11/1                | 11/1                | 10/0**                     | 10**                                 |
|                         | Navíos de guerra           | 288-322             | 284                 | 301                        | 292                                  |
| <b>Marines</b>          | Fuerzas<br>Expedicionarias | 3                   | 3                   | 2                          | 2                                    |
| <b>Ejército</b>         | Brigadas                   | 73                  | 60                  | 56                         | 46                                   |
| <b>TOTAL</b>            | Activos                    | 1.345.000           | 1.308.600           | 1.254.000                  | 1.220.000                            |
|                         | Reserva                    | 900.000             | 820.800             | 798.000                    | 760.000                              |
|                         | <b>Fuerza Total</b>        | <b>2.245.000</b>    | <b>2.129.400</b>    | <b>2.051.900</b>           | <b>1.980.000</b>                     |

**Fuente:** elaboración propia a partir de National Defense Panel, *op. cit.*, p. 57

\* Esta cifra corresponde a la suma de los aviones de transporte y los aviones de reabastecimiento.

\*\* Estas cifras podrían sufrir variaciones al existir la posibilidad de que el mecanismo de *sequestration* sobre la base de gasto del Pentágono motivara la baja de uno o dos portaaviones adicionales.

En segundo lugar, porque la supremacía militar que ha proporcionado la RMA de la información durante más de tres décadas parece estar llegando a su fin<sup>33</sup>. Desde la Operación Tormenta del Desierto, los potenciales adversarios del país han estudiado las características

<sup>32</sup> Distintas respuestas a este problema pueden hallarse en: Gutzinger, Mark (2014): *Shaping America's Future Military: Toward a New Force Planning Construct*, Washington DC, Center for Strategic and Budgetary Assessments; Stokes, Jacob y Smith, Julianne (2014): *Strategy and Statecraft: An Agenda for the United States in an Era of Compounding Complexity*, Washington DC, Center for a New American Security o Conetta, Carl (2012): *A Reasonable Defense. A Sustainable Approach to Securing the Nation*, Washington DC, Project on Defense Alternatives.

<sup>33</sup> Colom, Guillem (en prensa): *Armas inteligentes, drones y ciberguerra: la Revolución en los Asuntos Militares como condicionante de la defensa estadounidense (1981-2014)*, Madrid, UNISCI-UCM.



del *nuevo estilo americano de combatir* producto de esta revolución<sup>34</sup> y se están dotando de los medios tecnológicos (sistemas C<sup>4</sup>ISTAR para digitalizar el campo de batalla, armas inteligentes para batir con precisión y sin daños colaterales los objetivos enemigos y plataformas furtivas o no-tripuladas para entrar en áreas de riesgo sin ser abatidas) y las capacidades (acción conjunta, operaciones dispersas, fuerzas especiales o ciberguerra) vinculadas con esta revolución<sup>35</sup>. Además, están desarrollando respuestas específicas – como las medidas A2/AD o las estrategias híbridas<sup>36</sup> – para impedir que Estados Unidos pueda proyectar su poder bélico y explotar su potencial tecnológico-militar. Dicho de otra forma, tal y como alertó el ex titular de Defensa Chuck Hagel: "*...estamos entrando en una nueva era en la que nuestro dominio de los mares, los cielos, el espacio o el ciberespacio no puede continuarse dando por sentado. Aunque todavía mantenemos una gran ventaja tecnológico-militar frente cualquier adversario, nuestra superioridad futura no es, ni mucho menos, evidente*"<sup>37</sup>. Más concretamente, Washington considera que sus fuerzas armadas se enfrentan a cuatro grandes problemas operativos a la hora de proyectar el poder y acceder en entornos con fuertes defensas A2/AD:

- La creciente vulnerabilidad de las instalaciones en las que hay desplegadas fuerzas terrestres, navales o aéreas estadounidenses – como podrían ser el caso de las bases de Guam (Estados Unidos), Diego García (Reino Unido) u Okinawa (Japón) por poner algunos ejemplos – compromete el tradicional modelo de presencia avanzada y de proyección del poder.
- Los adversarios del Estados Unidos se están dotando de medios C<sup>4</sup>ISTAR estratégicos capaces de detectar, identificar y seguir los movimientos de los buques de superficie desde grandes distancias y están adquiriendo misiles antibuque para destruirlos antes de alcanzar la costa.
- Los aviones no-furtivos, que representan el grueso de la flota aérea del país, son cada vez más vulnerables a las defensas antiaéreas enemigas.
- Los satélites – y con ello las capacidades que éstos proporcionan, desde posicionamiento global y navegación a inteligencia, observación o comunicaciones – son cada vez más vulnerables a ataques físicos o cibernéticos<sup>38</sup>.

<sup>34</sup> El término *New American Way of War* fue concebido en la década de 1990 para definir el estilo militar propio de la RMA que, basado en la superioridad tecnológica, el conocimiento del campo de batalla y la capacidad para realizar ataques de precisión desde grandes distancias, permitiría obtener victorias rápidas, limpias y contundentes frente a cualquier adversario (Lind, Michael (2006): *The American Way of Strategy: U.S. Foreign Policy and the American Way of Life*, Oxford, Oxford University Press).

<sup>35</sup> Horowitz, Michael (2010): *The Diffusion of Military Power: Causes and Consequences for International Politics*, Princeton: Princeton University Press. Por su parte, en la ponencia titulada "The Third U.S. Offset Strategy and its Implications for Partners and Allies" (Washington DC, 28 de Enero de 2015), el Subsecretario de Defensa Bob Work sostiene que estos desarrollos tecnológicos pueden resumirse en armas nucleares, misiles antibuque, defensas antiaéreas, misiles balísticos y de crucero de largo alcance, cibervueltas, sistemas de guerra electrónica y fuerzas de operaciones especiales.

<sup>36</sup> La integración de la guerra híbrida – que integra procedimientos convencionales con tácticas propias de la guerra irregular (emboscadas, propaganda, agitación, insurgencia, guerra informativa, guerra legal o ciberoperaciones), actos terroristas y conexiones con el crimen organizado – en el marco de la tercera *offset* puede hallarse en el discurso del Subsecretario Work "The Third U.S. Offset Strategy...", *op. cit.*

<sup>37</sup> Discurso del Secretario de Defensa Chuck Hagel en la apertura de los "Defense Innovation Days" (Newport, 3 de septiembre de 2014).

<sup>38</sup> Wilson, Tom (2001): *Threats to United States Space Capabilities*, Washington DC, U.S. Government Printing Office.



En otras palabras, la difusión de las tecnologías de la información (ordenadores, redes de mando, control y comunicaciones, sistemas de geolocalización, inteligencia artificial o cibernética) junto con el desarrollo de medios A2/AD están incrementando la vulnerabilidad de las bases avanzadas, los buques de superficie, los aviones tripulados o los satélites espaciales. Ello compromete la utilidad del paradigma de presencia y proyección del poder estadounidense vigente desde los albores de la Guerra Fría.

En tercer lugar, si Estados Unidos no es capaz de garantizar la consecución de sus objetivos de defensa nacional ni tampoco puede proyectar libremente su poder a cualquier punto del planeta en respuesta a cualquier agresión contra sus intereses, los estrategas del país consideran que ello traerá importantes consecuencias. Para empezar, las medidas A2/AD enemigas plantean unos costes económicos, operativos, estratégicos y políticos que impiden mantener este paradigma de presencia avanzada y proyección del poder<sup>39</sup>. De hecho, el Pentágono no sólo considera inviable incrementar la protección de las infraestructuras terrestres, aeródromos, bases navales, portaaviones, fuerzas mecanizadas o aviación táctica frente a las estrategias A2/AD; sino también estima que ninguna defensa activa o pasiva garantizará que Estados Unidos pueda emplear estos medios asumiendo unos niveles de riesgo aceptables<sup>40</sup>. Si esto sucede, su modelo de disuasión convencional se verá comprometido, el impacto de su presencia avanzada sobre la estabilidad regional se verá limitado y su reputación como superpotencia se verá dañada. Y cuando esto se produzca, es muy probable que los aliados y socios estratégicos de Washington – en especial aquellos situados en Asia-Pacífico u Oriente Medio – cuestionen la capacidad estadounidense para defenderlos en caso de necesidad, motivando con ello el surgimiento de un dilema de seguridad susceptible de motivar nuevas carreras de armamentos, facilitar la proliferación nuclear e incluso transformar el actual sistema de alianzas<sup>41</sup>.

En resumen, a día de hoy Estados Unidos se enfrenta a un conjunto de interrogantes estratégicos que impiden mantener su tradicional modelo de presencia avanzada, están erosionando la supremacía militar que brindó la RMA de la información, comprometen el logro de sus objetivos de defensa nacional y pueden altear los cada vez más precarios equilibrios geopolíticos en numerosos puntos del globo. En consecuencia, Washington debe replantear su concepción estratégica para recuperar la ventaja bélica del país frente a cualquier adversario y así mantener intactos sus objetivos de seguridad nacional o bien reducir su nivel de ambición y aceptar que ya ha dejado de ser un poder global<sup>42</sup>.

<sup>39</sup> Tangredi, Sam (2013): *Anti-Access Warfare: Countering A2/AD Strategies*, Annapolis, U.S. Naval Institute Press.

<sup>40</sup> "Shortcomings with the Current U.S. Approach to Power Projection", en Martinage, *op. cit.*, pp. 21-38.

<sup>41</sup> *Ibid.*, pp. 63-64.

<sup>42</sup> Aunque la tercera *offset* constituye el marco que articulará la estrategia global y el planeamiento de la defensa estadounidense para los próximos años, es posible hallar numerosas reflexiones acerca de cómo podría materializarse la Guía Estratégica de la Defensa (2012). En este sentido, obsérvense las ideas de Barry Posen, *op. cit.*; Hendrix, Henry (2015): *Avoiding Trivia: A Strategy for Sustainment and Fiscal Security*, Washington DC, Center for a New American Security o Measheimer, John: "America Unhinged", *The National Interest*, nº 129 (Enero-febrero 2014), pp. 9-30. Sin embargo, parece que los estrategas encargados de articular la tercera *offset* asumen – tal y como recordó Barry Posen hace más de diez años – que la hegemonía estadounidense está vinculada con el control de los espacios comunes como los mares, el aire, el espacio y el ciberespacio (Posen, Barry: "Command of the Commons: The Military Foundation of U.S. Hegemony", *International Security*, vol. 28, nº 1 (Verano 2003), pp. 5-46).



### 3. Articulando la tercera estrategia de compensación

La tercera *offset* es la respuesta que está articulando el Pentágono para resolver este conjunto de interrogantes estratégicos que comprometen el logro de sus objetivos de seguridad nacional. Fundamentada en la herencia de la revolución de la información y enfocada a explotar el potencial científico-tecnológico del país, esta iniciativa pretende incrementar la brecha de capacidades militares entre Estados Unidos y sus potenciales adversarios, garantizar la capacidad para proyectar su poder a cualquier punto del globo y reforzar los compromisos de seguridad existentes entre Washington y sus aliados. Más concretamente, se pretende que esta estrategia:

- Combine los *sistemas heredados* – aquellos medios terrestres, navales y aéreos que actualmente se hallan en el inventario militar estadounidense – con el desarrollo de nuevos medios materiales que permitan a las fuerzas armadas del país mantener su brecha cualitativa frente a cualquiera de sus adversarios.
- Limite la dependencia que tiene Estados Unidos de las instalaciones navales, aéreas y terrestres que, situadas en las regiones avanzadas, son vitales para repositionar hombres y material, garantizar el eficaz sostenimiento de las fuerzas desplegadas y proyectar el poder militar.
- Reduzca la dependencia que tienen las fuerzas armadas del país de las capacidades (observación, reconocimiento, comunicaciones, geolocalización, mando y control, navegación, adquisición de objetivos o meteorología) que proporcionan sus satélites civiles y militares<sup>43</sup>.
- Aproveche la presencia y capacidad de proyección global de su Fuerza Aérea y de su Armada o la eficacia de sus sistemas dirigidos por control remoto o autónomos<sup>44</sup>.
- Explote la capacidad estadounidense para realizar ataques estratégicos de precisión susceptibles de batir cualquier objetivo enemigo tanto dentro como fuera del área de operaciones.
- Modele la nueva carrera de armamentos que se producirá entre Estados Unidos y sus competidores estratégicos mediante la explotación de las áreas tecnológico-militares en las que el país mantiene un claro liderazgo (sistemas no-tripulados, inteligencia artificial, ciberespacio, guerra submarina, ataque estratégico o integración de sistemas) y donde sus adversarios todavía carecen del *know-how* necesario.
- Aproveche las alianzas, acuerdos o convenios existentes entre Washington y sus socios con el fin de mejorar su posicionamiento estratégico y compartir los costes y responsabilidades de la defensa regional<sup>45</sup>.

Para posibilitar la consecución de estos objetivos, esta estrategia seguirá dos grandes líneas de acción: por un lado, explotará la brecha militar que Estados Unidos mantiene en cinco áreas

<sup>43</sup> Este hecho es muy relevante, puesto que Barry Posen (*Ibid.*, pp. 12-14) no sólo considera que el control del espacio es uno de los puntales de la hegemonía americana, sino que George y Meredith Friedman afirman que los satélites y las capacidades que éstos proporcionan son el pilar del estilo militar del país (Friedman, George y Friedman, Meredith (1998): *The Future of War: Power, Technology and American World Dominance in the Twenty-First Century*, Nueva York, St. Martin's Griffin, p. 303).

<sup>44</sup> Una de las características de los ejércitos del futuro será su progresiva robotización y automatización, que a su vez incrementará su dependencia del ciberespacio para la transmisión de datos (Work, Robert y Brimley, Shawn (2014): *20YY: Preparing for War in the Robotic Age*, Washington DC, Center for a New American Security).

<sup>45</sup> Green, Michael; Hicks, Kathleen y Cooper, Zack (2014): *Federated Defense in Asia*, Washington DC, Center for Strategic and International Studies.



de capacidad<sup>46</sup> (operaciones no-tripuladas<sup>47</sup>, operaciones navales y aéreas a grandes distancias<sup>48</sup>, operaciones no-observables<sup>49</sup>, guerra submarina<sup>50</sup> e ingeniería e integración de sistemas<sup>51</sup>) para garantizar – con una fuerza conjunta más pequeña pero más tecnificada – la presencia avanzada y la proyección del poder en entornos A2/AD mientras refuerza su liderazgo materia militar y obliga a los potenciales adversarios a iniciar una carrera de armamentos que posiblemente no podrán seguir<sup>52</sup>. Por otro lado, reemplazará el tradicional enfoque a la disuasión convencional basado en la amenaza de una intervención armada coronada por una invasión terrestre para retomar el control y recuperar el *statu quo ante bellum*, por otro que priorice tanto la disuasión por negación (reduciendo la percepción del enemigo acerca de su capacidad para lograr sus objetivos militares) como la disuasión por castigo (garantizando la capacidad para realizar ataques de represalia contra objetivos de alto valor enemigos con la finalidad de manifestar que cualquier alteración del *statu quo* entrañará unos costes inasumibles para el atacante)<sup>53</sup>. En cualquier caso, si la disuasión convencional<sup>54</sup>

<sup>46</sup> Estas cinco áreas de capacidad – entendidas como el producto resultante de la explotación de nuevas doctrinas, formas de organización, adiestramiento del personal, medios materiales, liderazgo estratégico y enseñanza militar – que deberían guiar tanto la definición de conceptos operativos como el desarrollo de capacidades específicas, son consideradas como *core competencies* porque poseen un elevado valor añadido y no pueden ser emuladas – al menos por el momento – por los adversarios del país. Obsérvese también que los sistemas sobre los cuales se configuran estas áreas de capacidad son los que Estados Unidos utilizará para modelar la nueva carrera de armamentos y los que orientarán el desarrollo tecnológico hasta 2030. Paradójicamente, la propuesta de gasto del Pentágono para 2016 considera – en línea con los hallazgos de la QDR 2014 – que las *key capability areas* que requieren el grueso de los fondos son el arsenal nuclear, satélites, defensa antimisiles, ciberseguridad y proyección del poder.

<sup>47</sup> El Pentágono pretende incrementar el volumen y alcance de las operaciones no-tripuladas, realizadas éstas por *drones* furtivos de largo alcance y gran autonomía capaces de reabastecerse en vuelo y operar de forma ininterrumpida durante largos periodos de tiempo para realizar tanto labores de inteligencia, observación y reconocimiento como ataque estratégico; por *drones* submarinos capaces de operar cerca de las costas enemigas en operaciones de inteligencia o ataque y por *drones* terrestres de combate.

<sup>48</sup> Éstas son posibles en el aire gracias a la inigualable flota de bombarderos, aviones de reconocimiento, guerra electrónica y aeronaves de reabastecimiento en vuelo; capacidad que se incrementará con la adquisición de nuevos aviones y *drones* furtivos capaces de llevar a cabo tanto operaciones clandestinas en tiempo de paz como labores de inteligencia y ataque de precisión en caso de guerra. Por su parte, en los océanos éstas son posibles gracias a su imponente flota de superficie y submarina capaz de realizar labores de presencia avanzada y proyección del poder tierra adentro.

<sup>49</sup> Éstas se refieren a la capacidad de sus medios aéreos y submarinos para realizar operaciones encubiertas, furtivas o difíciles de identificar por sus sistemas de detección con mayor efectividad que cualquiera de sus rivales.

<sup>50</sup> La flota submarina estadounidense no sólo es más moderna y capaz que sus adversarios, sino que puede realizar labores de inteligencia, introducción y extracción de fuerzas de operaciones especiales o ataque de precisión. Estas capacidades se verán incrementadas con la compra de nuevas plataformas.

<sup>51</sup> La ingeniería e integración de sistemas no sólo permite conectar todos los elementos de la fuerza – soldados, plataformas, sensores o armas – en un *sistema de sistemas* que permite combatir en red; sino que también garantiza la conectividad del ejército estadounidense con otras fuerzas aliadas, la fusión de inteligencia de distinta procedencia o el despliegue de redes dinámicas de mando y control.

<sup>52</sup> Erwin, Sandra: "Pentagon Mulls Strategy for Next Arms Race", *National Defense* (Diciembre 2014), en [www.nationaldefensemagazine.org/archive/Pages/PentagonMullsStrategyforNextArmsRace.aspx](http://www.nationaldefensemagazine.org/archive/Pages/PentagonMullsStrategyforNextArmsRace.aspx).

<sup>53</sup> Para encuadrar este retorno al modelo de disuasión convencional, es recomendable la lectura de: Gerson, Michael: "Conventional Deterrence in the Second Nuclear Age", *Parameters*, vol. 39 nº 3 (Otoño 2009), pp. 32-48 y Knopf, Jeffrey: "The Fourth Wave in Deterrence Research", *Contemporary Security Policy*, vol. 31, nº 1 (Abril 2010), pp. 1-33.

<sup>54</sup> Puede parecer paradójico, pero los trabajos que analizan la tercera *offset* obvian el papel del arsenal atómico como razón última de la disuasión nacional y eje de la disuasión extendida como compromiso del país con la seguridad de sus aliados y socios. En este sentido, aunque la doctrina estadounidense fija que un ataque con este tipo de ingenios podría entrañar una respuesta atómica, el énfasis en los medios convencionales parece sugerir que el país pretende sustituir la disuasión nuclear extendida por la disuasión convencional fuerte como medio para evitar verse envueltos en un conflicto nuclear debido a una crisis limitada en Europa, Oriente Medio o Asia-Pacífico. Un interesante recordatorio acerca del papel del arsenal nuclear estadounidense en el marco de esta



no puede impedir la agresión contra los intereses estadounidenses o sobre los aliados y socios del país, Washington debe ser capaz de responder de forma rápida y decisiva para detener el ataque, forzar el cese de las hostilidades o lograr una victoria clara y resolutive sobre el enemigo<sup>55</sup>.

Aunque la estrategia de compensación promete resolver los interrogantes estratégicos que debe afrontar Estados Unidos en la posguerra contra el terror, su desarrollo puede estar condicionado por tres factores que pueden comprometer el éxito e incluso motivar el fracaso de este proceso de innovación militar. En primer lugar, en la actualidad el país todavía se encuentra en una compleja situación económica y no puede esperarse que las finanzas del Pentágono experimenten importantes mejoras en los próximos años<sup>56</sup>. Ello contrasta con la aparente vitalidad económica de la República Popular China, que le permite aumentar anualmente un 10% su gasto en defensa y reducir progresivamente la brecha militar con Estados Unidos<sup>57</sup>. En segundo lugar, en caso de conflicto, las fuerzas armadas del país se hallarían en una situación de desventaja ya que se verían obligadas a proyectar su poder desde pocas bases avanzadas vulnerables a los ataques enemigos. Por último, a diferencia de las *offset* pasadas – una que desembocó en la represalia masiva y otra que motivó la RMA de la información – que pretendían compensar la superioridad militar convencional de la Unión Soviética en el teatro europeo<sup>58</sup>, la actual pretende garantizar que Estados Unidos pueda proyectar su poder a cualquier punto del globo en respuesta a una amplia gama de contingencias (desde crisis limitadas a guerras convencionales), contra múltiples adversarios (Rusia, China, Irán, Corea del Norte o actores no-estatales con capacidades militares avanzadas) y en distintos escenarios (el Estrecho de Ormuz, el Mar de la China, Taiwán o Centroeuropa)<sup>59</sup>. No obstante, parece evidente que la tercera estrategia de compensación se

---

estrategia puede hallarse en: Colby, Elbridge (2015): *Nuclear Weapons in the Third Offset: Avoiding a Nuclear Blind Spot in the Pentagon's New Initiative*, Washington DC, Center for a New American Security.

<sup>55</sup> Sobre la disuasión convencional en el marco de la tercera *offset*, véase: Manken, Thomas (2014): *Cost-Imposing Strategies, a brief primer*, Washington DC, Center for a New American Security.

<sup>56</sup> Recuérdese que a mediados de 2011 se aprobó el *Budget Control Act of 2011* que reducía la base de gasto militar – entendida ésta como la partida aprobada en el presupuesto federal para garantizar el funcionamiento del Pentágono en condiciones normales – a los 487.000 millones de dólares, una cifra que podría reducirse a la mitad en caso de no contener el déficit público en los siguientes ejercicios. Además la ley introdujo un mecanismo de *sequestration* de un 7% adicional sobre el presupuesto base de defensa que se activaría automáticamente si el gobierno y la oposición no lograban consensuar los presupuestos, tal y como sucedió en 2013. Aunque a finales de año se aprobó la *Bipartisan Budget Act of 2013* que incrementaba la base de gasto hasta los 526.800 millones para 2014 y 495.000 para 2015. Aunque la QDR 2014 asume estas reducciones y realiza sus planes en base a este escenario, el *National Defense Panel* se muestra contrario e insta al ejecutivo y legislativo del país a volver a la base de gasto de 2012. No obstante, en la propuesta de presupuestos para 2016 el Pentágono ha planteado una base de gasto de 534.300 millones, bastante mayor que los años anteriores (Office of the Under Secretary of Defense (2015): "FY 2016 Budget Request", Washington DC, U.S. Government Printing Office).

<sup>57</sup> Para la visión oficial estadounidense: Office of the Secretary of Defense (2014): "Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2014", Washington DC, Department of Defense; mientras que para la china: Ministry of National Defense (2014): "China's National Defense in 2013", Beijing, Information Office of the State Council of the People's Republic of China. Sin embargo, no pueden descartarse los enormes problemas que comprometen la operatividad del Ejército de Liberación Popular, tal y como sugiere Blasko, Dennis: "Ten Reasons Why China Will Have Trouble Fighting a Modern War", *War on the Rocks* (18 de Febrero de 2015), en <http://warontherocks.com/2015/02/ten-reasons-why-china-will-have-trouble-fighting-a-modern-war/>.

<sup>58</sup> Martinage, *op. cit.*, pp. 5-16.

<sup>59</sup> Ponencia de Bob Work, "The Third U.S. Offset Strategy and its Implications for Partners and Allies" (Washington DC, 28 de Enero de 2015).



orienta primordialmente hacia un hipotético conflicto contra el régimen de Beijín<sup>60</sup> – en el Mar de la China<sup>61</sup>.

#### **4. La red global de observación y ataque: pilar de la tercera compensación**

En el centro de esta estrategia de compensación se halla la *red global de observación y ataque*. Construida a partir de las competencias clave de la tercera *offset* (acciones no-tripuladas, operaciones navales y aéreas a gran distancia, operaciones no-observables, guerra submarina e ingeniería e integración de sistemas complejos) y considerada como el principal producto que proporcionará este proceso de innovación militar, esta red será clave para garantizar la capacidad de reconocimiento estratégico, la presencia avanzada y la proyección del poder en ambientes A2/AD<sup>62</sup>. Más concretamente, esta *red global de observación y ataque* se configurará en base a cuatro principios: en primer lugar, el *equilibrio* entre las plataformas heredadas y los nuevos sistemas de armas para operar con eficacia en toda la gama de las operaciones, especialmente en entornos A2/AD. En segundo lugar, la *resiliencia* puesto que las fuerzas que constituirán esta red se hallarán geográficamente distribuidas por todo el globo (aunque probablemente los medios más valiosos como los bombarderos estratégicos estarán basados en Estados Unidos), apenas dependerán de las bases y puestos avanzados, estarán protegidas frente a las defensas enemigas y no estarán condicionadas por la degradación de sus habilitadores espaciales y ciberespaciales. En tercer lugar, la *disponibilidad*, puesto que esta red podrá proyectar las capacidades de observación, reconocimiento, inteligencia, adquisición de objetivos o ataque a cualquier punto del planeta en respuesta a cualquier crisis en cuestión de horas o minutos. Finalmente, la *escalabilidad* al poder cubrir con los medios disponibles una amplia gama de contingencias que puedan surgir en distintos puntos del globo de forma concurrente.

Esta *red global de observación y ataque* que servirá como punta de lanza para proporcionar inteligencia global y proyectar el poder en entornos A2/AD debería estar disponible en el horizonte 2030, año en que supuestamente se consolidará la estrategia de compensación<sup>63</sup>. No obstante, la articulación de la tercera *offset* y la maduración de este concepto de operaciones requerirán que el Pentágono implemente varias iniciativas en materia de investigación y desarrollo, planeamiento estratégico, programación militar o distribución

<sup>60</sup> De hecho, desde 1993 – cuando Beijín acuñó el concepto de "guerra limitada en un ambiente de alta tecnología" – China se está preparando para un conflicto de estas características (Newmyer, Jacqueline: "The Revolution in Military Affairs with Chinese Characteristics", *Journal of Strategic Studies*, vol. 33 n° 4 (Agosto 2010), pp. 483-504).

<sup>61</sup> Aunque desde hace mucho tiempo que China se considera el principal antagonista de Estados Unidos y un conflicto contra Beijín constituye una de las principales preocupaciones estratégicas de Washington (Etzioni, Amitai: "Who Authorized Preparations for War with China?", *Yale Journal of International Affairs*, vol. 8 n° 2 (Verano 2013), pp. 37-51).

<sup>62</sup> Aunque la capacidad de observación y ataque global era uno de los grandes objetivos de la *Revolución estadounidense en los Asuntos Militares* (Colom, "Armas inteligentes, drones y ciberguerra...", *op. cit.*, pp. 67-96), fue sugerida en la hoja de ruta *Joint Vision 2010* (1996), debatida en el *Panel de Defensa Nacional* (1997), planteada por el neoconservador *Project for a New American Century* (1999) y apadrinada por el Secretario de Defensa Donald Rumsfeld (2001-06), como concepto operativo y área de capacidad comenzará a consolidarse pocos meses antes del lanzamiento de la tercera *offset*. En este sentido, véase la comparecencia de Shawn Brimley, Vicepresidente del think tank *Center for a New American Security*, en el Comité del Senado para las Fuerzas Armadas el 16 de Julio de 2014.

<sup>63</sup> Paradójicamente, algunos consideran que la RMA de la información se conseguirá en estas fechas: Watts, Barry (2011): *The Maturing Revolution in Military Affairs*, Washington DC, Center for Strategic and Budgetary Assessments.



de los recursos<sup>64</sup>. Más específicamente, en el campo armamentístico se han identificado las siguientes prioridades:

- La obtención de capacidades anti-satélite avanzadas que refuercen la disuasión del país frente ataques contra estos sistemas. No obstante, la centralidad de los satélites en la guerra moderna y su valor como multiplicadores de las operaciones militares recomiendan implementar medidas orientadas a reforzar la resiliencia y reducir la dependencia estadounidense de estos medios frente a su degradación, inutilización o destrucción. Ello obligará a hallar alternativas al *Sistema de Posicionamiento Global* (GPS) para la navegación de precisión, desplegar *drones* estratégicos para realizar labores de observación, reconocimiento o adquisición de objetivos y desarrollar un sistema complementario a las comunicaciones por satélite<sup>65</sup>.
- El aumento de la presencia, duración y cobertura geográfica de la flota submarina estadounidense gracias al desarrollo de *drones* submarinos furtivos de largo alcance y gran autonomía capaces de operar remotamente – y en un futuro autónomamente – en cualquier punto del océano. Ello requerirá desarrollar baterías de alta intensidad, sistemas de comunicación, navegación, medios de propulsión, inteligencia artificial o sensores avanzados<sup>66</sup>.
- El incremento de la potencia de fuego de los submarinos nucleares de ataque de la clase *Virginia* ampliando su capacidad para batir objetivos terrestres<sup>67</sup>, desarrollando módulos logísticos y plataformas lanzamisiles remolcadas<sup>68</sup>, modificando los misiles de crucero *Tomahawk* y los misiles antiaéreos *Standard* para batir una mayor gama de blancos (buques, satélites, radares, búnkeres, etc.) y emprender el desarrollo de misiles balísticos convencionales de medio alcance lanzados desde submarino<sup>69</sup>.
- La ampliación de la cobertura geográfica de las redes de sensores acústicos que el Pentágono mantiene desplegados en la superficie del mar y en el fondo de los océanos para detectar cualquier movimiento extraño.
- La adquisición de minas terrestres, navales, submarinas y de lanzamiento aéreo para incrementar las defensas de las instalaciones avanzadas.

<sup>64</sup> Para una visión general sobre los principales retos en materia de programación militar, véase: Brimley, Shawn et al. (2015): *Ideas in Action: Suggestions for the 25th Secretary of Defense*, Washington DC, Center for a New American Security. Sin embargo, para un análisis más detallado sobre las iniciativas en esta materia que el flamante Secretario de Defensa Ashton Carter debería implementar, obsérvese el siguiente trabajo: Brimley, Shawn; Hendrix, Jerry y Scharre, Paul: "Ash Carter: Invest in the 3rd Offset Strategy", *Real Clear Defense* (23 de Febrero de 2015), en:

[www.realcleardefense.com/articles/2015/02/23/ash\\_carter\\_invest\\_in\\_the\\_offset\\_strategy\\_107654.html](http://www.realcleardefense.com/articles/2015/02/23/ash_carter_invest_in_the_offset_strategy_107654.html).

<sup>65</sup> Para una visión general de los riesgos que se ciernen sobre las capacidades militares espaciales y las posibles acciones para minimizarlos, véase: Pawlikowski, Ellen; Loverro, Doug y Cristler, Tom: "Space Disruptive Challenges, New Opportunities, and New Strategies", *Strategic Studies Quarterly*, vol. 6 nº 1 (Primavera de 2012), pp. 27-54.

<sup>66</sup> Un interesante análisis sobre estos aspectos puede hallarse en: Clark, Bryan (2015): *The Emerging Era in Undersea Warfare*, Washington DC: Center for Strategic and Budgetary Assessments.

<sup>67</sup> Este incremento de la capacidad de ataque a tierra se conseguirá añadiendo una sección al casco del submarino que albergará las celdas de los misiles (Hasslinger, Karl y Pavlos, John: "The Virginia Payload Module: a Revolutionary Concept for Attack Submarines", *Undersea Warfare*, nº 47 (Invierno 2012), en: [http://www.public.navy.mil/subfor/underseawarfaremagazine/issues/archives/issue\\_47/virginia.html](http://www.public.navy.mil/subfor/underseawarfaremagazine/issues/archives/issue_47/virginia.html)).

<sup>68</sup> En este sentido, véase cómo podrían integrarse estos módulos lanzamisiles en la estructura de la flota: Holmes, James: "Distributed Lethality: The Navy's Fix for Anti-Access?", *War on the Rocks*, 19 de enero de 2015, en <http://warontherocks.com/2015/01/distributed-lethality-the-navys-fix-for-anti-access/>.

<sup>69</sup> Una visión complementaria puede hallarse en: Clark, Bryan (2014): *Commanding the Seas: A Plan to Reinvigorate U.S. Navy Surface Warfare*, Washington DC, Center for Strategic and Budgetary Assessments.



- El desarrollo de armas antisubmarinas inteligentes de largo alcance.
- La aceleración del desarrollo de armas electromagnéticas y de energía dirigida que permitan incrementar las defensas de los buques y de las instalaciones avanzadas frente ataques enemigos<sup>70</sup>.
- La investigación y desarrollo de nuevos sistemas de armas como cañones de energía dirigida, equipos de guerra electrónica, señuelos o ciberarmas que permitan destruir o degradar los sensores enemigos<sup>71</sup>.
- El desarrollo de sistemas no-tripulados autónomos de reabastecimiento en vuelo.
- El impulso e incremento de las opciones de compra del programa *Long Range Strike Bomber* (LRS-B) para dotar a la Fuerza Aérea de un nuevo bombardero estratégico invisible que complemente a la actual flota de *B-2 Spirit*<sup>72</sup>.
- La adquisición de sistemas no-tripulados de ataque basados en tierra o embarcados optimizados para batir objetivos altamente móviles en entornos de alto riesgo<sup>73</sup>.
- La compra de *drones* furtivos de elevada autonomía capaces de operar a gran altura para realizar labores de observación y reconocimiento en entornos de riesgo.
- El desarrollo de *redes anti-acceso y de negación de área* que, compartidas con los socios y aliados de Washington, refuercen las capacidades de autodefensa de estos países y permitan a Estados Unidos continuar manteniendo bases avanzadas desde las cuales lanzar cualquier acción bélica<sup>74</sup>.

## **5. Implementando la tercera estrategia de compensación**

Considerada como la respuesta a los interrogantes estratégicos que afectan a Estados Unidos en la posguerra contra el terror, la tercera estrategia de compensación guiará el planeamiento de la defensa del país durante los próximos quince años. Sin embargo, teniendo en cuenta que ésta comenzará a implementarse en un entorno presupuestario relativamente restrictivo (al menos en el quinquenio 2015-20<sup>75</sup>), que algunos proyectos de modernización no pueden

<sup>70</sup> Gunzinger, Mark y Dougherty, Chris (2012): *Changing the Game: The Promise of Directed-Energy Weapons*, Washington DC, Center for Strategic and Budgetary Assessments.

<sup>71</sup> Mención aparte requiere el llamado *Plan X* (DARPA-BAA-13-02) desarrollado desde 2012 por DARPA para crear una nueva generación de ciberarmas. Para más información, véase [http://www.darpa.mil/Our\\_Work/I2O/Programs/Plan\\_X.aspx](http://www.darpa.mil/Our_Work/I2O/Programs/Plan_X.aspx).

<sup>72</sup> Paradójicamente, las tecnologías y los diseños furtivos que constituyeron uno de los pilares de la RMA de la información son cada vez menos invisibles para los sistemas de detección avanzados (Metrick, Andrew: "A Cold War Legacy: the Decline of Stealth", *War on the Rocks*, 20 de Enero de 2015, en <http://warontherocks.com/2015/01/a-cold-war-legacy-the-decline-of-stealth/>).

<sup>73</sup> Una visión panorámica de los proyectos actualmente en desarrollo puede hallarse en: Department of Defense (2013): *Unmanned Systems Integrations Roadmap FY2013-2038*, Washington DC, U.S. Government Printing Office.

<sup>74</sup> De hecho, se propone que estas redes integren sistemas de alerta temprana, nodos cibernéticos y una amplia gama de defensas (misiles balísticos y de crucero, armas antisubmarinas, misiles anti-buque y defensas antiaéreas y antimisil). De hecho, es aquí donde el Ejército de Tierra estadounidense intentó hallar su papel dentro de la ya descartada doctrina de *Batalla Aero-Naval* (Crowter, Alex (2013): *The Army Should Embrace A2/AD*, Carlisle Barracks, U.S. Army Strategic Studies Institute). Hoy en día, el Ejército pretende hacerse un hueco en la tercera compensación reivindicando su valor como medio para superar las medidas A2/AD y participar en el concepto de Acceso Operacional Conjunto que con toda probabilidad se consolidará como uno de los puntales de esta *offset*. En este sentido, véase: Department of Defense (2011): "Joint Operational Access Concept", Washington DC, U.S. Government Printing Office.

<sup>75</sup> Para conocer las proyecciones de gasto del Pentágono hasta 2020, véase: Under Secretary of Defense, *op. cit.*, p. 1(5).



dilatarse (caso del arsenal nuclear, el escudo antimisiles, los satélites o las cibercapacidades)<sup>76</sup> y que tanto el desarrollo de los proyectos como la obtención de los programas no podrá sufragarse incrementando el gasto o solicitando créditos extraordinarios, el Pentágono intentará combinar – en la medida de lo posible – los medios materiales heredados de la Guerra Fría o que han entrado en servicio desde 1991<sup>77</sup> con el desarrollo de los nuevos sistemas de armas – *drones* estratégicos furtivos, bombarderos invisibles, robots de combate, ciberarmas, sistemas C<sup>4</sup>ISTAR, cañones electromagnéticos, etc. – que se convertirán en los puntales tecnológicos de las guerras del futuro. Más específicamente, las principales prioridades en materia de investigación y desarrollo – condicionadas éstas a los hallazgos del *Programa para la Investigación y Desarrollo a Largo Plazo*<sup>78</sup> – y adquisición de armamento y material para los próximos ejercicios presupuestarios son las siguientes:

- Sistemas aéreos furtivos, tripulados o robotizados, de largo alcance y capaces de realizar labores de alerta temprana, observación, reconocimiento y adquisición de objetivos en ambientes de alto riesgo.
- Nuevos enfoques a las operaciones aéreas que resuelvan los problemas operativos planteados por las estrategias A2/AD: la profusión de defensas aéreas enemigas, la dificultad para operar desde bases avanzadas, la vulnerabilidad de los aviones de reabastecimiento en vuelo o el limitado alcance de la aviación táctica.
- Incrementar la capacidad para lanzar ataques de precisión desde grandes distancias. En este sentido, no parece extraño que el Ejército de Tierra esté planteando dotarse de misiles balísticos de alcance intermedio y de crucero para hallar su sitio en la tercera *offset*<sup>79</sup>; la Fuerza Aérea proponga integrar los bombarderos *LRS-B* y *drones* estratégicos (resucitando el programa *MQ-X*, desarrollando nuevas versiones del *Avenger*, armando el *RQ-170 Sentinel* y poniendo en servicio el *X-47B*) para complementar a la actual flota de *B-1*, *B-2* y *B-52*<sup>80</sup> y la Armada busque soluciones – como desarrollar módulos de misiles remolcados e incrementar la pegada de los submarinos de ataque *Virginia* con más misiles de crucero – para solventar la importante pérdida de potencia de fuego que se producirá con la baja de los cuatro submarinos *Ohio* armados con *Tomahawk* en 2028<sup>81</sup>.

<sup>76</sup> Ello se deduce tanto de los planteamientos expuestos por la *Revisión Cuatrienal de la Defensa 2014* y ratificados por el *Panel de Defensa Nacional* como por las partidas de gasto proyectadas para el quinquenio 2015-20.

<sup>77</sup> Precisamente, muchos de los sistemas de armas que entraron en servicio en torno a aquellas fechas – como el tanque *M1-Abrams*, el helicóptero de ataque *AH-64 Apache*, el misil de crucero *Tomahawk*, los aviones invisibles *F-117 Nighthawk* y *B-2 Spirit* o el sistema antiaéreo *AEGIS* que montan muchos navíos de guerra, por poner algunos ejemplos – eran producto de la segunda *offset* y constituyeron las bases de la RMA de la Información (Colom, "*Armas inteligentes, drones y ciberguerra...*", *op. cit.*, pp. 101-128).

<sup>78</sup> Las cinco áreas propuestas por este programa son: espacio, tecnologías submarinas, dominio del aire y ataque, defensa aérea y antimisil u otros conceptos tecnológicos. Un análisis más extenso de estas áreas tecnológicas puede hallarse en: Erwin, Sandra: "Defense Department Takes Steps to Energize Cutting-Edge Research", *National Defense* (Marzo 2015), en:

[www.nationaldefensemagazine.org/archive/2015](http://www.nationaldefensemagazine.org/archive/2015)

[/March/Pages/DefenseDepartmentTakesStepsToEnergizeCutting-EdgeResearch.aspx](http://www.nationaldefensemagazine.org/archive/2015/March/Pages/DefenseDepartmentTakesStepsToEnergizeCutting-EdgeResearch.aspx).

<sup>79</sup> Gordon, John y Matsumura, John (2013): *The Army's Role in Overcoming Anti-Access and Area Denial Challenges*, Santa Monica, RAND Corporation.

<sup>80</sup> Gertler, Jeremiah (2014): *U.S. Air Force Bomber Sustainment and Modernization: Background and Issues for Congress*, Washington DC: Congressional Research Service.

<sup>81</sup> Estos planteamientos parecen estar en línea con el controvertido enfoque propuesto por el Almirante Greenert de simplificar el diseño de las plataformas (buques y submarinos) para convertirlas en meros portadores de armas y *drones* de largo alcance (Greenert, Jonathan: "Payloads Over Platforms: Charting a New Course", *Proceedings*, vol. 138, nº 1.313 (Julio 2012), pp. 16-23). Igualmente, puede argumentarse que tanto los



- Priorizar el desarrollo y entrada en servicio del bombardero *LRS-B* y nuevos *drones* capaces de batir con precisión objetivos móviles, protegidos o de alto valor en entornos de alto riesgo<sup>82</sup>.
- Incrementar la capacidad de los bombarderos invisibles *B-2* – y su complemento natural *LRS-B* – para realizar ataques en profundidad contra objetivos altamente protegidos y enterrados en entornos A2/AD; y desarrollar nuevos misiles lanzados desde submarino optimizados para tal fin<sup>83</sup>.

Sin embargo, el desarrollo de esta estrategia de compensación – y más concretamente la adquisición de los medios materiales, la obtención de los habilitadores necesarios o la investigación de tecnologías potencialmente revolucionarias – en un contexto marcado por la escasez de recursos financieros, humanos y materiales requerirá que el Pentágono implemente medidas impopulares que suscitarán profundas controversias entre la clase política e industrial y resistencias corporativas entre el estamento militar. Por un lado, se deberá modificar la estructura de fuerzas, el catálogo de capacidades, los patrones de despliegue y los equilibrios institucionales entre los tres ejércitos fijados por la *Revisión Cuatrienal de la Defensa* para el periodo 2014-19<sup>84</sup>. Por otro lado, se deberá replantear la estructura de gasto del Pentágono para garantizar la financiación de los proyectos armamentísticos vinculados con la tercera *offset*<sup>85</sup>. En efecto, el desarrollo y adquisición de estos programas requerirá unos fondos que deberán obtenerse mediante la reducción de la estructura de fuerzas, la racionalización de infraestructuras, procesos y programas, la externalización de servicios<sup>86</sup> o la suspensión – como paso previo a la baja definitiva – de los planes de modernización de aquellos medios materiales considerados obsoletos para la nueva estrategia e incapaces de garantizar la supervivencia en entornos A2/AD, como pueden ser la aviación de reconocimiento no-furtiva, la aviación táctica tripulada o las fuerzas mecanizadas<sup>87</sup>. Más específicamente, las medidas que uno de los máximos exponentes de la tercera *offset* está barajando – y que chocan

---

submarinos *Ohio* con misiles de crucero como los módulos remolcados lanzamisiles son herederos directos del proyecto de buque *Arsenal* que articuló la pasada RMA naval. Concebido como una plataforma semi-furtiva con un desplazamiento comprendido entre las 20.000 y 30.000 toneladas, fuertemente protegido y armado con más de 500 misiles para batir con precisión los objetivos terrestres, este buque era considerado como el acorazado del siglo XXI y la estrella del proyecto CS-21 para dotar a la Armada de una familia de buques optimizados para el ataque a tierra.

<sup>82</sup> Para una visión panorámica sobre los proyectos y planes de desarrollo aeronáutico a largo plazo, véase: Department of Defense (2013): "Annual Aviation Inventory and Funding Plan Fiscal Years (FY) 2014-2043", Washington DC. U.S. Government Printing Office.

<sup>83</sup> Sobre la controversia generada por el *LRS-B*, véase: Haddick, Robert: "Why the New Bomber is a Good Investment", *War on the Rocks*, 26 de febrero de 2015, en <http://warontherocks.com/2015/02/why-the-new-bomber-is-a-good-investment/>.

<sup>84</sup> Leopold, George: "Amid cuts, DoD focuses of next offset strategy", *Defense Systems*, 30 de Enero de 2015, en <http://defensesystems.com/articles/2015/01/30/dod-work-new-offset-strategy.aspx>.

<sup>85</sup> Brimley et al., *op. cit.*, pp. 9-13.

<sup>86</sup> Paradójicamente, la mayoría de estas propuestas orientadas a racionalizar y abaratar el funcionamiento del Pentágono no son exclusivas de la *offset*, sino que son una tónica latente desde el final de la Guerra Fría. No obstante, es probable que constituyan algunas de las prioridades del nuevo titular de Defensa (Carter, Ashton: "Running the Pentagon Right: How to Get the Troops What They Need", *Foreign Affairs*, vol. 93 nº 1 (Enero-Febrero 2014), pp. 13-28.

<sup>87</sup> Martinage, *op. cit.*, pp. 20. Paradójicamente, mientras el autor considera las fuerzas mecanizadas como "sunset capabilities", el Panel de Defensa Nacional ("Ensuring a String Defense...", *op. cit.*, p. 44) las califica como algo esencial en la estrategia estadounidense en línea con los planteamientos recogidos por las máximas autoridades del Ejército de Tierra, el Cuerpo de Marines y el Mando de Operaciones Especiales (Odierno, Raymond; Amos, James y McRaven, William (2013): *Strategic Landpower: Winning the Clash of Wills*, Washington DC, Department of the Army).



frontalmente tanto con el modelo actual de presencia y proyección del poder como con las líneas planteadas por la *Revisión Cuatrienal de la Defensa* y avaladas por el *Panel de Defensa Nacional*<sup>88</sup> – para financiar la construcción de esta estrategia son las siguientes<sup>89</sup>:

- Reducir la flota de cazabombarderos de la Fuerza Aérea, la Armada y el Cuerpo de Marines<sup>90</sup> mediante la modernización de los *F-18E/F Hornet* al estándar *Advanced Super Hornet*, la reducción de las opciones de compra del *F-35 Lightning* (incluida la cancelación del *F-35C* embarcado) y su sustitución por *drones* furtivos *X-47*<sup>91</sup>.
- Eliminar uno de los portaaviones actualmente en servicio<sup>92</sup>.
- Reducir tanto las opciones de compra como las modernizaciones propuestas de los destructores de la clase *Arleigh Burke*, espina dorsal de la Armada.
- Reducir el volumen de fuerzas del Ejército y aplazar los planes de modernización de los sistemas terrestres, especialmente de los medios mecanizados<sup>93</sup>.
- Construir *Bases Flotantes Avanzadas* (AFSB) para la conducción de operaciones anfibas y el repositionamiento de material y *Buques Conjuntos de Alta Velocidad* (JHSV) para el transporte de tropas al teatro de operaciones en detrimento de otros buques anfibs más caros, como pueden ser los proyectos *LH-X* y *LHA*<sup>94</sup>.
- Cancelar el *Vehículo de Combate Anfibio* (ACV) del Cuerpo de Marines.
- Aumentar las defensas pasivas de las bases avanzadas – blindando las instalaciones, dispersando las fuerzas o engañando a los sistemas de observación – frente ataques enemigos mientras se procede al desarrollo de las *redes anti-acceso y de negación de área* con los aliados y socios estratégicos de Washington.

## 6. Conclusiones

Todavía es pronto para establecer un conjunto de conclusiones formales acerca de la composición final y configuración definitiva de la tercera estrategia de compensación estadounidense. En primer lugar, porque el *Programa para la Investigación y Desarrollo a Largo Plazo* – que liderará la innovación militar del país en materia terrestre, naval, aérea, espacial y ciberespacial junto con la *Agencia de Investigación de Proyectos de Defensa Avanzados* – iniciará su andadura durante el segundo semestre de 2015. En segundo lugar, porque el flamante Secretario de Defensa Ashton Carter todavía no ha expuesto su concepción

<sup>88</sup> Department of Defense, "Quadrennial Defense...", *op. cit.*, pp. 39-41 y National Defense Panel, "Ensuring a Strong Defense...", *op. cit.*, pp. 44-51.

<sup>89</sup> Martinage, *op. cit.*, p. 69.

<sup>90</sup> Paradójicamente, la reducción de los planes de compra de los aviones *F-18E/F* y *F-35* y la adquisición de *drones* armados fue propuesta por primera vez en 1997 (National Defense Panel, "Transforming Defense...", *op. cit.*, pp. 41-48).

<sup>91</sup> Sweetman, Bill: "New Strategy Would Cut F-35s, Boost Bombers and UAVs", *Aviation Week*, 31 de Octubre de 2014, en [www.aviationweek.com/defense/new-strategy-would-cut-f-35s-boost-bombers](http://www.aviationweek.com/defense/new-strategy-would-cut-f-35s-boost-bombers).

<sup>92</sup> La Tabla 1 muestra la fluctuación del número de portaaviones – punta de lanza de la proyección naval estadounidense – desde 2010 hasta 2019. En este sentido, es preciso apuntar que el *Panel de Defensa Nacional* de 1997 ya recomendaba cancelar el último portaaviones de la clase *Nimitz*, la adquisición de buques *Arsenal* y la redefinición de los portaaviones *CVX* (National Defense Panel, "Transforming Defense...", *op. cit.*, pp. 41-48).

<sup>93</sup> Estas mismas propuestas también se habían planteado en 1997 (*Ibid.*, pp. 44-46).

<sup>94</sup> Estos requerimientos ya fueron identificados por la Armada hace más de una década (Department of the Navy (2002): "Sea Power 21", Washington DC, U.S. Government Printing Office).



personal acerca de esta estrategia y el proyecto de gasto de su Departamento para 2016 – el primero que se aprobará tras el lanzamiento de la tercera *offset* – parece buscar un compromiso entre los proyectos en curso, los planes de modernización urgentes (como puede ser el arsenal nuclear o la defensa antimisil) y los programas futuros. Finalmente, porque las fuerzas armadas – el Ejército de Tierra como el gran damnificado de la *offset* y la Fuerza Aérea o la Armada para salvaguardar sus intereses corporativos frente a la aparente obsolescencia de la aviación tripulada y la flota de superficie – todavía no se han pronunciado acerca de su contribución específica en la estrategia de compensación. Aunque estos elementos impiden plantear una conclusión definitiva acerca de la tercera *offset*, lo cierto es que esta iniciativa centrará las actividades que realizará el Pentágono durante los próximos quince años.

Fundamentada en las capacidades tecnológicas del país, planteada para redefinir el modelo de proyección del poder militar, encaminada a garantizar la capacidad de acceso a cualquier punto del planeta con independencia de las estrategias A2/AD desplegadas por sus enemigos y orientada tanto a reforzar los vínculos de seguridad con sus aliados y socios estratégicos como forzar a sus potenciales adversarios a emprender una nueva carrera de armamentos que sus complejos militares-industriales posiblemente no podrán mantener, la consecución de la tercera *offset* motivará el desarrollo de nuevos conceptos operativos, la generación de nuevas capacidades militares y la consolidación de nuevos estilos de concebir, planear y conducir la guerra en la tierra, los mares, el aire, el espacio y el ciberespacio. Asimismo, la configuración de la *offset* revitalizará los debates acerca de la gestación de una nueva *Revolución en los Asuntos Militares* capaz de transformar el arte bélico y cuyo logro podría proporcionar a Estados Unidos la supremacía militar frente a sus adversarios hasta que éstos se dotaran – tal y como ha sucedido con las plataformas furtivas, vehículos no-tripulados, armas inteligentes, sistemas C<sup>4</sup>ISTAR o misiles de crucero – de las capacidades militares relacionadas con esta nueva revolución motivada por la consolidación de la tercera *offset* o diseñaran medidas encaminadas – como han sido las amenazas híbridas o las estrategias A2/AD – a limitar las ventajas estratégicas que ésta proporcionaría.

No obstante, todavía quedan demasiadas preguntas por responder. En primer lugar, la no-inclusión en la tercera estrategia de compensación de las armas hipersónicas – y más concretamente del proyecto *Prompt Global Strike* para dotarse de vectores capaces de alcanzar cualquier punto del planeta en minutos<sup>95</sup> – que permitirían incrementar tanto la disuasión convencional como apoyar la consolidación de la *red global de observación y ataque*. En segundo lugar, las semejanzas que la estrategia tiene con los planteamientos del *Panel de Defensa Nacional* de 1997 (como los materiales estimados obsoletos o las tecnologías potencialmente revolucionarias), con algunas propuestas del *Proyecto para un Nuevo Siglo Americano* en 1999 (en materia de ataque estratégico de precisión o bombarderos furtivos)<sup>96</sup> o con los planes transformadores que el controvertido Donald Rumsfeld intentó implementar en 2001 (en relación a la automatización y robotización, proyección del poder en ambientes A2/AD, defensa de misiles u observación y ataque global)<sup>97</sup> sugieren que esta *offset* pretende resolver unos problemas ya identificados en la inmediata posguerra fría y adoptar unos enfoques ya concebidos en la pasada RMA. Finalmente, los difíciles equilibrios que deberán alcanzarse entre las viejas y las nuevas capacidades; la integración de las

<sup>95</sup> Woolf, Amy (2015): *Conventional Prompt Global Strike and Long Range Ballistic Missiles Background and Issues*, Washington DC, Congressional Research Service.

<sup>96</sup> Donnelly, Thomas (dir.) (1999): *Rebuilding America's Defenses: Strategy, Forces and Resources for a New Century*, Washington DC, Project for a New American Century.

<sup>97</sup> Spring, Dale: "Rumsfeld as Secretary of Defense", en Cimbala, Stephen (ed.) (2010): *The George W. Bush Defense Program: Policy, Strategy & War*, Washington DC, Potomac Books, pp. 77-100 y Colom, "Armas Inteligentes, Drones...", *op. cit.*, pp. 77-98.



lecciones aprendidas de la Guerra contra el Terror en la estrategia de compensación; las resistencias corporativas que se producirán entre los ejércitos cuando el Pentágono proceda a su implementación; el coste económico, los riesgos estratégicos y las implicaciones políticas que tendrá este ambicioso proceso de innovación militar; la integración de la disuasión nuclear en el marco de esta estrategia o la brecha de capacidades que se producirá entre Estados Unidos y sus aliados o socios estratégicos cuando los nuevos materiales se integren en el catálogo militar americano.

La tercera estrategia de compensación es la llave que ha forjado Estados Unidos para garantizar su supremacía militar. Su desarrollo guiará el planeamiento de la defensa del país y su consolidación podrá motivar una nueva *Revolución en los Asuntos Militares*. Queda por ver cómo evolucionará este proceso de innovación militar y cuáles serán las respuestas que los competidores de Washington plantearán para limitar su impacto. Las bases conceptuales de la guerra del futuro ya se han fijado y solamente queda esperar su consolidación.



## LA CONTINUIDAD DEL DISCURSO NEOCONSERVADOR FRENTE A LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN OBAMA

Manuel Iglesias<sup>1</sup>

*Universidad Complutense de Madrid*

### Resumen:

A lo largo del pasado sexenio, la doctrina neoconservadora se ha convertido en la voz más beligerante contra la política exterior de la Administración Obama. Este artículo se propone analizar el contenido de la crítica neoconservadora, una crítica radical, pues no se limita a un disenso menor en torno a determinadas áreas temáticas o regionales de la política exterior estadounidense, sino que se presenta como un rechazo frontal tanto a sus fundamentos teóricos como a su implementación práctica. De este modo, se verá que el neoconservadurismo continúa firmemente apegado a sus principios, con un discurso que mantiene como eje su particular concepción del excepcionalismo americano. El neoconservadurismo sigue defendiendo la validez de sus ideas centrales y se reivindica como la mejor doctrina de política exterior posible para los EE.UU., la única adecuada para evitar su declive internacional y mantener el 'orden mundial americano' en las próximas décadas. Ello nos permitirá observar cómo, pese a su actual falta de influencia política, el mismo sigue gozando de una vitalidad que contradice las recurrentes afirmaciones sobre su desaparición.

**Palabras clave:** Neoconservadurismo, política exterior de los EE.UU., Barack Obama.

**Title in English:** *"The Continuity of the Neoconservative Discourse against the Obama Administration's Foreign Policy"*

### Abstract:

*Over the last six years, the neoconservative doctrine has become the most belligerent voice against the Obama Administration's Foreign Policy. This article seeks to analyze the content of the neoconservative criticism—a radical one, because it is not limited to a minor dissent about a particular regional or thematic area of American Foreign Policy, but it is an outright rejection of its theoretical foundations and practical implementation. Thus it will be seen that neoconservatism remains firmly committed to its principles, with a discourse that is always based on its particular conception of American exceptionalism. Neoconservatism continues to defend the validity of its core ideas and vindicates itself as the best possible foreign policy doctrine for the US, the only one capable of avoiding its international decline and of preserving the world American Order in the decades to come. This will enable us to see how, despite its current lack of political influence, neoconservatism continues to enjoy a vitality that contradicts the recurring assertions about its demise.*

**Keywords:** *Neoconservatism, US Foreign Policy, Barack Obama.*

Copyright © UNISCI, 2015.

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.*

<sup>1</sup> Manuel Iglesias Cavicchioli es Doctor e investigador en Relaciones Internacionales (UCM) y Miembro Colaborador de FLACSO-España.  
Email: [manuel.iglesias@cps.ucm.es](mailto:manuel.iglesias@cps.ucm.es).



## **1. Introducción: los neoconservadores y Barack Obama**

Desde que George W. Bush abandonara la Casa Blanca el 20 de enero de 2009, el neoconservadurismo no ha desaparecido del debate sobre la política exterior americana. Pese al descrédito generado por la guerra de Irak y a los duros ataques vertidos tanto desde el Partido Demócrata como desde el Partido Republicano, los neoconservadores han continuado defendiendo sus ideas y han ejercido una férrea crítica contra la política exterior de la Administración Obama.

Como veremos, esta crítica no se limita a discrepancias concretas sino que se dirige al núcleo de los principios básicos que han de regir la política exterior de los EE.UU., a la concepción de los EE.UU. y al propio papel que estos han de jugar en el mundo. Constituye, por ende, una verdadera enmienda a la totalidad. Así, por ejemplo, según John Bolton, Obama ha llevado a cabo una política exterior confusa que ha combinado las peores características del aislacionismo y el multilateralismo<sup>2</sup>, mientras que para Charles Krauthammer se trata de una política exterior carente de todo atisbo de pensamiento estratégico<sup>3</sup>.

Hay que señalar que algunos neoconservadores destacados como Joshua Muravchik han realizado en este periodo una cierta autocrítica en torno a la guerra de Irak que les ha llevado a admitir que librar aquella guerra fue un error castigado en las urnas por el pueblo americano<sup>4</sup>. No obstante, esta autocrítica no se ha visto acompañada por un replanteamiento de los principios fundamentales del neoconservadurismo como doctrina de política exterior de los EE.UU. Antes bien, Irak vendría a ser la excepción que confirma la regla del apabullante historial de aciertos neoconservadores en política exterior desde la era Reagan<sup>5</sup>.

En efecto, en estos años, aunque los postulados teóricos básicos del neoconservadurismo no han experimentado cambios significativos, el discurso neoconservador ha abordado temas relativamente novedosos en los que ha continuado defendiendo activamente sus ideas. Así, la oposición a la gobernanza global, como renovación de su conocido rechazo del multilateralismo, ha sido una cuestión que ha centrado los análisis de la doctrina neoconservadora en los últimos tiempos. Han vuelto, también, a la palestra temas típicos del neoconservadurismo como la polémica sobre el excepcionalismo americano como fuente de la política exterior y el debate sobre el declive de los EE.UU. En todo caso, comprobaremos que las diferencias que mantienen los neoconservadores con la política exterior del presidente Obama se han revelado a lo largo de este periodo, sea en el plano conceptual o en el práctico, como absolutamente irreconciliables.

## **2. Obama y el excepcionalismo americano**

El excepcionalismo americano es una pieza clave en la visión del mundo neoconservadora. Se trata, sin duda, de una concepción teórica de indudable arraigo histórico en la cultura política americana sin la que no es posible entender la política exterior de los EE.UU. desde sus propios orígenes fundacionales<sup>6</sup>. Siguiendo a Lipset, hay que recordar que, en su sentido

<sup>2</sup> Bolton, John R.: "Doubling Down on a Muddled Foreign Policy", *The Wall Street Journal*, 28 de mayo de 2014.

<sup>3</sup> Krauthammer, Charles: "On Obama's foreign policy, Clinton got it right", *The Washington Post*, 14 de agosto de 2014.

<sup>4</sup> Muravchik, Joshua (2010a): "Neocoon Wrongs and Rights", *SAIS Review of International Affairs*, vol. 30, nº 1, (Invierno-primavera 2010), p. 11.

<sup>5</sup> Muy destacadamente, los neoconservadores consideran que la aplicación de sus ideas fue decisiva para que Reagan llevara a los EE.UU. a derrotar al comunismo y a salir victoriosos de la Guerra Fría: *Ibid.*, p. 16.

<sup>6</sup> Este concepto fue introducido por Alexis de Tocqueville en su obra clásica *La democracia en América* al referirse a los EE.UU. como una nación excepcional y, como tal, incomparable con otras naciones democráticas.



original, el excepcionalismo significa que los EE.UU. son un país único y diferente al resto de países del mundo pero no necesariamente un país superior a los demás<sup>7</sup>.

Los neoconservadores realizan una particular interpretación del excepcionalismo americano que, en primer lugar, implica una noción universalista del mismo centrada en los valores antes que en la geografía y, en tal sentido, considera que los EE.UU. son la primera y la única nación universal que existe en el mundo: una nación que tiene una misión especial a escala mundial que necesita cumplir para, así, desarrollar su identidad nacional plenamente. Asimismo, la interpretación neoconservadora del excepcionalismo se caracteriza y distingue por su firme creencia en la superioridad americana: los EE.UU. no sólo son un país único y diferente cualitativamente por sus orígenes nacionales basados en el rechazo al sistema europeo de Estados y por las particularidades propias de su sistema político, sino que son, además, una nación superior al resto de países del mundo<sup>8</sup>. Esta superioridad americana, tal como la entienden los neoconservadores, se sustenta en dos dimensiones complementarias: una dimensión basada en los principios morales y en los valores y otra sustentada en el poder militar.

En lo concerniente a la dimensión moral, hay que comenzar por señalar que el excepcionalismo neoconservador parte de una dicotomía que divide el mundo entre el bien, con los EE.UU. como máximo representante de la democracia occidental, y el mal, con los 'Estados canallas' como máximos exponentes de los enemigos de América. Los EE.UU. encarnan el bien porque, según los neoconservadores, sus valores son superiores a los del resto de países del mundo. Como correlato de esta visión binaria, tenemos la identificación neoconservadora de los valores e intereses de los EE.UU. con los valores e intereses del resto del mundo; identificación que, en definitiva, supone que lo que es bueno para los EE.UU. es, por definición, bueno para el mundo. Dentro de esta lógica, cuando los EE.UU. actúan internacionalmente, por unilaterales que fueran sus intervenciones, el resultado siempre es mejor que si no hubieran actuado. Ello constituye tanto la premisa como la justificación última de todas las acciones estadounidenses.

La dimensión del poder militar es otro de los rasgos distintivos del excepcionalismo americano según la doctrina neoconservadora<sup>9</sup>. Junto a la superioridad moral de sus valores, los EE.UU. poseen una superioridad militar que debe ser mantenida y aumentada. Desde este punto de vista, la fuerza y los valores guardan una indudable relación de complementariedad: la primera es la garantía de supervivencia de los segundos, y estos, a su vez, son la fuente de legitimidad de aquélla. Sin el respaldo de una fuerza militar capaz de defender los valores americanos, estos estarían inermes ante sus enemigos y no tendrían posibilidad de pervivir en un mundo hostil; igualmente, sin el respaldo legitimador que conceden los valores a la acción militar americana, ésta quedaría reducida al ejercicio de un poder desnudo y brutal. Además, el uso de la fuerza es a veces necesario no sólo para la defensa sino también para la difusión y expansión de los valores estadounidenses por todo el mundo<sup>10</sup>. En este punto es necesario

---

Véanse: Lipset, Seymour Martin (2000): *El excepcionalismo norteamericano: una espada de dos filos*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, p. 14 y Tocqueville, Alexis de (2002) [1840]: *La democracia en América*, 2, Madrid, Alianza Editorial, p. 51.

<sup>7</sup> Lipset, *op. cit.*, p. 15.

<sup>8</sup> Chernus, Ira (2006): *Monsters to Destroy: The Neoconservative War on Terror and Sin*, Boulder, Paradigm Publishers, p. 34.

<sup>9</sup> En este sentido, desde una perspectiva crítica con el neoconservadurismo, véase: Hoffmann, Stanley: "The High and the Mighty", *The American Prospect*, 19 de diciembre 2003, en <http://prospect.org/article/high-and-mighty>.

<sup>10</sup> Así, según Abrams: "Maintaining American military strength is not only vital to a successful foreign policy. The 1970s and 1980s demonstrated that the success of democracy in the world is directly related to that



subrayar la gran importancia que la llamada doctrina del Destino Manifiesto, y el sentido de misión que ésta lleva implícito, tiene a la hora de mantener vivo el poder militar americano y establecer la necesaria conexión entre éste y los valores de la nación<sup>11</sup>.

La política exterior que propone el neoconservadurismo se basa en todo momento en la idea de que los EE.UU. son una nación excepcional y que, en consecuencia, ha de actuar en la escena internacional de acuerdo con su excepcionalidad. De esta manera, en la concepción neoconservadora el excepcionalismo sirve para justificar y legitimar tanto la promoción de la democracia como el unilateralismo, enraizando históricamente su doctrina con la cultura política de su país y presentándola, así, como distintivamente estadounidense.

En los últimos años tras la controvertida presidencia de Bush y la llegada de Obama al poder, el debate en torno al excepcionalismo americano ha vivido un nuevo y encendido auge<sup>12</sup>. Según los neoconservadores, Obama ha abandonado el excepcionalismo americano: no cree que los EE.UU. sean una nación única ni que tengan una misión en el mundo, ni cree, por lo tanto, en la superioridad moral y militar de los EE.UU.<sup>13</sup>. La política exterior desarrollada por Obama desde 2009 confirma sus palabras en la cumbre de la OTAN de Estrasburgo en los albores de su presidencia ("I believe in American exceptionalism, just as I suspect that the Brits believe in British exceptionalism and the Greeks believe in Greek exceptionalism"<sup>14</sup>), y deja claro para los neoconservadores que ésta rechaza por completo la visión excepcionalista de los EE.UU. que ellos defienden. Frente al anti-excepcionalismo de Obama los neoconservadores reivindican de nuevo la visión excepcionalista de Ronald Reagan<sup>15</sup>, en lo que vendría a ser un *ritornello* neoconservador de mediados de los años noventa, cuando Kagan y Kristol reclamaban una política exterior neo-reaganiana para los EE.UU.

Para los neoconservadores la ausencia del excepcionalismo en la visión política de Obama está directamente relacionada con otra cuestión fundamental sobre la política exterior americana: el declive de los EE.UU. A su juicio, la puesta en práctica de una política exterior carente de una matriz excepcionalista trae como consecuencia la decadencia de la nación en la esfera internacional.

### **3. El 'declinismo' como amenaza al orden mundial americano**

Según la doctrina neoconservadora, sobre la hegemonía americana actualmente se ciernen dos peligros estrechamente relacionados: por una parte, una nueva oleada 'declinista' impulsada

---

strength". Véase: Abrams, Elliott (1995): *Security and Sacrifice: Isolation, Intervention, and American Foreign Policy*, Indianapolis, Hudson Institute, p. 118.

<sup>11</sup> Para los neoconservadores la existencia de ese sentido de misión es fundamental, pues, en ausencia del mismo, el pueblo americano caerá en la tentación aislacionista y dará su apoyo a recortes presupuestarios en defensa y política exterior. Véase: Dorrien, Gary (2004): *Imperial Designs: Neoconservatism and the New Pax Americana*, New York, Taylor & Francis Books, p. 128.

<sup>12</sup> Brooks, Stephen (2013): *American Exceptionalism in the Age of Obama*, New York, Routledge, pp. 1-17.

<sup>13</sup> Según John Podhoretz, "Obama's social-democratic statism is setting the United States on a course for disaster and that his anti-exceptionalism foreign policy is setting the world on a course for nihilistic chaos": Podhoretz, John: "Time to Get Serious", *Commentary*, vol. 135, Issue 4 (2013), p. 1; Podhoretz, John: "Taking Obama's Foreign Policy Seriously", *Commentary*, vol. 135, Issue 5 (2013), p. 1.

<sup>14</sup> "News conference by President Obama", Strasbourg, France, The White House, (4 de abril 2009), en <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/news-conference-president-obama-4042009>.

<sup>15</sup> Véanse: Barone, Michael (2013): "Restoring Reaganesque Exceptionalism in American Politics" en DUNN, Charles W. (ed.): *American Exceptionalism: the origins, history, and future of the nation's greatest strength*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, pp. 143-150; Hayward, Steven F. (2013): "Back to the Future: Ronald Reagan Exceptionalism", en DUNN, Charles W. (ed.): *op. cit.*, pp. 151-160.



por un importante sector político, académico y mediático dentro de los EE.UU.; y, por otra, la política exterior del presidente Barack Obama, que habría asumido los principios fundamentales del discurso ‘declinista’.

El llamado ‘declinismo’ (*declinism*), nuevamente en boga desde la crisis económica y financiera de 2008, preconiza que el poder de los EE.UU. ha entrado en decadencia y que es inevitable que pierdan su condición de hegemonía: haga lo que haga la superpotencia, el fin de la unipolaridad es inevitable. Es más, sus esfuerzos por mantenerla unilateralmente mediante el uso de la fuerza han acelerado su descomposición. En este sentido, los ‘declinistas’ acusan a la Administración Bush de haber desarrollado una política exterior unilateralista y militarista que ha dañado enormemente la economía y el poder blando americano, poniendo a los EE.UU. al límite del *imperial overstretch*. De este modo, la hegemonía americana nacida del final de la Guerra Fría es insostenible: los EE.UU. no disponen ya de los recursos económicos necesarios para mantenerla<sup>16</sup>. Asimismo, los EE.UU. no sólo afrontan graves problemas internos sino que en el escenario internacional están teniendo lugar cambios en la distribución del poder entre las grandes potencias. El auge de los llamados BRIC —Brasil, Rusia, India y China— ha propiciado la difusión del poder global americano hacia estas potencias emergentes, especialmente hacia China. La consecuencia del diagnóstico ‘declinista’ es, por ende, clara: los EE.UU. deben reducir notablemente su papel internacional, sobre todo en lo referido al aventurismo militar de la pasada década, para dedicarse a solucionar sus graves problemas internos<sup>17</sup>.

A juicio de los neoconservadores, el ‘declinismo’ empuja a los EE.UU. al ensimismamiento aislacionista y éste lleva al mundo sin remedio a la multipolaridad. En este sentido, no hay que olvidar que estos consideran que la multipolaridad es un sistema internacional del todo indeseable para los EE.UU.<sup>18</sup>, pues un mundo multipolar sería necesariamente un mundo más inseguro y peligroso y menos afín a la democracia, esto es, un lugar mucho más hostil a los intereses y valores estadounidenses<sup>19</sup>. La pérdida de capacidad de moldear el mundo conforme a sus intereses y valores que implica el repliegue global de los EE.UU., supone una mayor vulnerabilidad de la superpotencia frente a las amenazas que no sólo debilita la seguridad nacional sino que pondría en peligro la supervivencia del propio modelo americano.

Pero si los efectos de la retirada americana y la llegada de la consiguiente multipolaridad serían deletéreos para los EE.UU. no menos lo serían para el mundo, pues sólo la hegemonía americana es capaz de proveer la paz, la seguridad y la justicia internacionales. En efecto, no sólo la unipolaridad proporciona un mundo pacífico —en el sentido de que no existen guerras entre las grandes potencias— y seguro frente a un eventual mundo multipolar, sino que es el "mundo más justo que cualquier otro que podamos concebir"<sup>20</sup> ya que la alternativa multipolar sólo beneficia a las autocracias<sup>21</sup>. De este modo, según Robert Kagan el fin del llamado ‘orden mundial americano’ (*American World Order*) traería consigo tres consecuencias nefastas para el mundo. En primer lugar, implicaría la

<sup>16</sup> Quinn, Adam (2011): "The art of declining politely: Obama's prudent presidency and the waning of American Power", *International Affairs*, vol. 87, nº 4 (2011), pp. 805-807.

<sup>17</sup> Lieber, Robert J. (2008): "Falling Upwards: Declinism, the Box Set", *World Affairs*, (Verano 2008), en <http://www.worldaffairsjournal.org/article/falling-upwards-declinism-box-set>.

<sup>18</sup> Cooper, Danny (2011): *Neoconservatism and American Foreign Policy. A critical analysis*, New York, Routledge, pp. 109-114.

<sup>19</sup> Kristol, William y Kagan, Robert (2005) [2000]: "Interés nacional y responsabilidad global" en Kristol, William y Kagan, Robert (eds.): *Peligros presentes. Soluciones de la nueva Administración Bush ante una civilización amenazada*, trad. y adaptación de Ignacio de la Rasilla del Moral, Córdoba, Almuzara, p. 69.

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> Kagan, Robert (2008): *El retorno de la Historia y el fin de los sueños*, Madrid, Taurus, pp. 145-148.



vuelta de la guerra entre las grandes potencias que lucharían por el poder. La hegemonía estadounidense es garantía de estabilidad en Europa, Asia y Oriente Medio: si los EE.UU. se retiran de estas regiones, las mismas se convertirán en escenarios de lucha por el poder por parte de las grandes potencias para cubrir el vacío de poder dejado por los EE.UU. En segundo lugar, se produciría una retirada de la democracia del mundo, puesto que el fin del liderazgo estadounidense en la promoción de la democracia sería suplido por grandes potencias autocráticas como China y Rusia. Por último, se produciría el debilitamiento de la economía de mercado global a la que los EE.UU. han contribuido de manera decisiva en los últimos sesenta años<sup>22</sup>.

Por lo tanto, si los EE.UU. deciden centrarse en resolver sus problemas internos y renunciar a las cargas que implica la primacía mundial estarían cometiendo, en palabras de Kagan, un "suicidio preventivo de superpotencia" (*preemptive superpower suicide*)<sup>23</sup>. Los neoconservadores refutan, en consecuencia, la doctrina 'declinista' y afirman que los EE.UU. no están en decadencia: pese a la crisis económica y la emergencia de otras potencias, conservan su primacía militar y su economía sigue siendo la más importante del mundo y se está recuperando de la crisis como ha sucedido en otras ocasiones a lo largo del siglo XX<sup>24</sup>.

Como antes hemos apuntado, según los neoconservadores, en los últimos seis años la Administración Obama ha hecho suya la lógica 'declinista' y está propiciando un orden multipolar mediante una política exterior de retirada del mundo que ha dejado de defender y promover la democracia y que ha recortado sustancialmente el gasto militar debilitando el poder estadounidense<sup>25</sup>. Por ende, Obama encarna el nuevo 'declinismo' americano con una política exterior carente tanto de voluntad hegemónica como de claridad moral. Así pues, para los neoconservadores el declive de los EE.UU. es una elección política y el presidente Obama ha optado claramente por esta opción<sup>26</sup>. De hecho, la pérdida de influencia que los EE.UU. han experimentado en el mundo durante los últimos años es consecuencia principal y directa de la política exterior desarrollada por la Administración Obama<sup>27</sup>. El *New Liberalism* representado por Obama no cree en la legitimidad moral de la hegemonía americana y culpa al unilateralismo y a la arrogancia estadounidenses de los males del mundo<sup>28</sup>, es decir, vuelve al discurso del *blame America first* típico de la izquierda relativista de los años setenta. Según Kagan el cambio fundamental se ha producido en los EE.UU. a nivel conceptual: Obama ha catalizado el deseo de 'normalidad' de la mayoría de la población americana, esto es, el deseo de renunciar a las cargas que comporta la responsabilidad global que los EE.UU. han adquirido desde 1945. La política exterior de Obama ha dado lugar a un periodo de repliegue americano; el problema fundamental es que ese periodo no sea un paréntesis de ocho años sino que dé lugar a una etapa prolongada propiciando, así, un cambio fundamental en el orden internacional surgido tras la SGM<sup>29</sup>.

En consecuencia, los neoconservadores estiman que la multipolaridad es una posibilidad evitable y que la hegemonía estadounidense puede perdurar durante décadas. En este sentido, afirman que el 'declinismo' es un discurso que irrumpe periódicamente en la política

<sup>22</sup> Kagan, Robert (2012): *The World America Made*, New York, Knopf, pp. 68-101.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>24</sup> *Ibid.*, pp. 105-107.

<sup>25</sup> Muravchik, Joshua: "The Abandonment of Democracy", *Commentary*, vol. 128 (2009), pp. 21-26.

<sup>26</sup> Krauthammer, Charles: "Decline is a Choice: The New Liberalism and the end of American ascendancy", *The Weekly Standard*, Vol. 15, nº. 5, 19 de octubre de 2009, en

<http://www.weeklystandard.com/Content/Public/Articles/000/000/017/056lfnpr.asp>.

<sup>27</sup> Bolton (2014): *op. cit.*

<sup>28</sup> Krauthammer (2009): *op. cit.*, p. 2.

<sup>29</sup> Kagan, Robert (2014): "Superpowers Don't Get to Retire", *The New Republic*, 26 de mayo 2014, pp. 1 y 2, en <http://www.newrepublic.com/article/117859/allure-normalcy-what-america-still-owes-world>.



americana y que ya otras veces se ha revelado erróneo tanto en su diagnóstico como en sus prescripciones<sup>30</sup>. Esta nueva irrupción ‘declinista’ sería, así, más una reacción motivada ideológicamente por parte de sectores realistas y liberales frente a la política exterior de George W. Bush que una descripción adecuada de la realidad estadounidense y de su posición actual y futura en el mundo<sup>31</sup>.

#### **4. El abandono de la democracia**

Tras la Guerra Fría, la promoción de la democracia sustituyó al anticomunismo como motor ideológico de la doctrina neoconservadora. Desde entonces, los neoconservadores han hecho de ésta uno de los principales elementos de su programa político. El llamado idealismo democrático se ha convertido, así, en una característica distintiva fundamental del neoconservadurismo, en virtud de la cual los EE.UU. tienen el deber de actuar en aras de la expansión global de la democracia porque un mundo democrático va en beneficio tanto de los intereses como de los valores fundacionales de los EE.UU.<sup>32</sup>. A juicio de Muravchik, aunque con las lógicas diferencias de cada momento histórico, los EE.UU. han sido coherentes en líneas generales con su finalidad fundacional y desde hace doscientos años se han erigido en el principal actor internacional en la difusión de la democracia<sup>33</sup>. En este mismo sentido, Ledeen señala que los EE.UU. son una potencia revolucionaria y transformadora que históricamente ha contribuido de manera decisiva a cambiar el mundo y al progreso de la humanidad<sup>34</sup>.

En consecuencia, los neoconservadores afirman la necesidad de exportar la democracia americana por dos razones fundamentales que se presentan de modo complementario e indisoluble: por un lado, la democracia y su difusión forman parte sustancial de la identidad nacional de los EE.UU. y exportándola los EE.UU. vindican sus orígenes nacionales y cumplen con su misión fundacional; por otra parte, es un medio imprescindible para garantizar tanto la seguridad como la primacía americana en el siglo XXI. Tras el 11-S, y en el marco de la Guerra contra el Terror, la promoción de la democracia debía convertirse en un elemento imprescindible de la política exterior americana. A partir de esa fecha, para los neoconservadores ésta ha tenido como objetivo político principal la transformación del llamado ‘Gran Oriente Medio’, en el entendido de que la falta de democracia en esta macro-región está en la raíz del terrorismo islamista y del islamismo radical que lo sustenta ideológicamente, suponiendo una amenaza existencial para los EE.UU.<sup>35</sup>.

A juicio de los neoconservadores, Obama ha destacado desde el principio de su mandato por el flagrante abandono de los derechos humanos y de la promoción de la democracia en su política exterior<sup>36</sup>. El presidente demócrata ha escapado de Irak y no se ha comprometido

<sup>30</sup> Lieber, (2008), *op. cit.*

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> Muravchik, Joshua (1996): *The Imperative of American Leadership: A Challenge to Neo-Isolationism*, Washington, DC, The American Enterprise Institute Press, p. 173, 175 y 176.

<sup>33</sup> *Ibid.*, pp. 180 y 181.

<sup>34</sup> Ledeen, Michael (2001): *Tocqueville on American Character: Why Tocqueville's Brilliant Exploration of the American Spirit is as Vital and Important Today as It Was Nearly Two Hundred Years Ago*, New York, St. Martin's Griffin, p. 202.

<sup>35</sup> Frum, David y Perle, Richard (2004): *An End to Evil: How to Win the War on Terror*, New York, Ballantine Books, pp. 134-139; Donnelly, Thomas (2004): *Operation Iraqi Freedom: a Strategic Assessment*, Washington, DC, AEI Press, pp. 32, 108-112.

<sup>36</sup> Muravchik, *op. cit.*, p. 21.



como debiera con la promoción de la democracia en la llamada ‘primavera árabe’<sup>37</sup>. En ambos casos, el problema de fondo es que, al parecer de los neoconservadores, Obama es un relativista que practica la equivalencia moral y que, por ende, no cree en la superioridad de los valores americanos<sup>38</sup>.

Por otro lado, Kagan en 2008 ya advertía que Rusia y China estaban comportándose como grandes potencias y auguraba un conflicto entre democracias y autocracias<sup>39</sup>. Como consecuencia del repliegue americano, en estos años se ha producido una retirada de la democracia en el mundo que ha venido acompañada de un avance simultáneo de la autocracia<sup>40</sup>. Por lo tanto, para los neoconservadores la difusión de la democracia en el mundo está indisociablemente unida a la hegemonía estadounidense: no hay otra superpotencia democrática capaz de sustituir a los EE.UU. en el papel democratizador que han ejercido a lo largo de su historia; antes bien, el vacío que deje Washington será llenado por las potencias autocráticas, revirtiendo la expansión democrática de las últimas décadas<sup>41</sup>.

## **5. Israel: la traición de la democracia**

El apoyo incondicional a Israel se ha convertido en uno de los elementos más distintivos y conocidos del neoconservadurismo<sup>42</sup>. No en vano, el debate sobre el conflicto árabe-israelí suscitado en el seno del liberalismo americano y del Partido Demócrata desde finales de los sesenta y principios de los setenta fue uno de los detonantes del propio surgimiento del movimiento neoconservador<sup>43</sup>.

El idealismo democrático neoconservador no sólo exige que los EE.UU. lleven la democracia allí donde está ausente, sino que también la defiendan allí donde ya exista y se halle en peligro. En este último sentido, Israel es para los neoconservadores el paradigma de una democracia rodeada de enemigos que ansían su destrucción. La situación de Israel permite visualizar perfectamente la lucha entre tiranía y democracia en la que los EE.UU. no pueden permanecer equidistantes: deben apoyar incondicionalmente a una democracia asediada como la israelí<sup>44</sup>. Esta visión se fundamenta tanto en razones estratégicas como morales y conduce a entronizar la relación especial de los EE.UU. con Israel como el vector fundamental de la política americana hacia la región. Según los neoconservadores, entre los EE.UU. e Israel existe una identidad de intereses y valores que justifica y hace imprescindible el total respaldo estadounidense al Estado hebreo<sup>45</sup>.

A partir de esta premisa, la posición neoconservadora hacia Israel y el conflicto de Oriente Medio se pueden resumir en tres principios fundamentales que guardan una estrecha

<sup>37</sup> Boot, Max (2013): "The Myth of Authoritarian Stability", *Commentary*, 29 de julio de 2013, en <http://www.commentarymagazine.com/2013/07/29/the-myth-of-authoritarian-stability/>.

<sup>38</sup> Tobin, Jonathan S.: "Obama's Age of Moral Equivalence", *Commentary*, 4 de junio de 2009, en <http://www.commentarymagazine.com/2009/06/04/obama%E2%80%99s-age-of-moral-equivalence/>.

<sup>39</sup> Kagan (2008): *op. cit.*

<sup>40</sup> Kagan (2014): *op. cit.*, p. 1.

<sup>41</sup> En este sentido: *Ibid.*, pp. 17 y 18.

<sup>42</sup> Así, según Boot, el apoyo a Israel es "a key tenet of neoconservatism": Boot, Max (2002): "What the Heck is a 'Neocon'?", *The Wall Street Journal*, 30 de diciembre de 2002.

<sup>43</sup> Véase: Heilbrunn, Jacob (2008): *They Knew They Were Right: The Rise of the Neocons*, New York, Doubleday, pp. 81-86.

<sup>44</sup> Dorrien, *op. cit.*, p. 204.

<sup>45</sup> Según los neoconservadores, desde el punto de vista estratégico, Israel es el principal y más fiable aliado de los EE.UU. en la región, precisamente por su carácter democrático; mientras que desde el punto de vista axiológico y moral, Israel es parte integrante e integral de Occidente, y, por lo tanto, abandonar la defensa de su causa frente a sus enemigos equivaldría a abandonar la defensa de la democracia frente a la tiranía. Véase: *Ibid.*



conexión: rechazo radical al proceso de paz<sup>46</sup>, búsqueda de la transformación regional por parte de los EE.UU e Israel y apoyo al expansionismo territorial israelí<sup>47</sup>. El alineamiento neoconservador con las posiciones del Likud israelí es evidente y, por ello, los neoconservadores han sido calificados como 'sionistas de línea dura' (*hardline Zionists*)<sup>48</sup>.

Para los neoconservadores la resolución del histórico conflicto árabe-israelí no es el principal problema de la región, de modo que no debe ser el primer paso para resolver los problemas de ésta, sino el último<sup>49</sup>. A su parecer, el terrorismo islámico y el islamismo radical no se alimentan del conflicto árabe-israelí sino de la ausencia de democracia en los países árabes y, por ende, la prioridad es transformar la cultura política de la región mediante la extensión de la democracia e impedir que Irán, enemigo existencial declarado de Israel, logre el arma nuclear. La transformación democrática de la región irá en beneficio del interés nacional de los EE.UU. y de Israel. Una vez que estos objetivos se logren, en un entorno democrático y seguro será posible y relativamente sencillo resolver el conflicto árabe-israelí<sup>50</sup>. Igualmente, responsabilizan completamente a los países árabes y a la Autoridad Nacional Palestina de la persistencia del conflicto<sup>51</sup>. La negativa contumaz de todos ellos a reconocer el derecho a existir de Israel, el terrorismo palestino y, en última instancia, la propia ausencia de democracia en la región —en ningún caso la ocupación israelí de territorios palestinos— constituyen el núcleo esencial del problema<sup>52</sup>.

A juicio de la doctrina neoconservadora, existen una serie de asuntos sobre los que no cabe transacción alguna de modo que ni Israel ni los EE.UU. pueden realizar concesiones para lograr la paz con los palestinos ni con otro país de la región: el restablecimiento de las fronteras anteriores a la Guerra de los Seis Días conforme a las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU, el retorno de los refugiados palestinos y la soberanía de Jerusalén<sup>53</sup>. En consecuencia, los neoconservadores consideran que los EE.UU. sólo deberían reconocer un Estado palestino cuando se cumpla un doble requisito: que funcione como un país democrático antes incluso de proclamarse como Estado; y que el mismo se proclame únicamente sobre los territorios actualmente bajo jurisdicción palestina en Cisjordania y en la franja de Gaza, es decir, reconociendo los asentamientos israelíes y renunciando al retorno de los refugiados, a la capitalidad de Jerusalén y a las fronteras anteriores a la guerra de 1967.

Los neoconservadores responsabilizan a la Administración Obama del serio deterioro que han sufrido las relaciones entre los EE.UU. e Israel desde su llegada al poder. A su

<sup>46</sup> Podhoretz, Norman: "Oslo: The Peacemongers Return", *Commentary*, Vol. 112, Issue 3 (Octubre 2001), pp. 21-33. La oposición neoconservadora a los Acuerdos de Oslo alcanza el paroxismo en la voz de Charles Krauthammer, para quien los mismos constituyen, dado su carácter apaciguador y suicida, "uno de los grandes desastres en la Historia judía". véase: Krauthammer, Charles: "Oslo and the End of Illusion", *Bella Wexner Memorial Lecture*, nº 2 (2003), pp. 4-6. Una crítica más reciente al proceso de paz y a la obsesión de la Administración Obama con el mismo, calificado como "proceso de terror" para Israel, en: Kristol, William (2014): "With Israel, Against Terror", *The Weekly Standard*, 21 de noviembre del 2014, en <http://www.foreignpolicy.org/content/israel-against-terror>.

<sup>47</sup> Los neoconservadores consideran que Israel debe abandonar el principio de 'paz por territorio' y renunciar a la idea de lograr una paz global en la región con los países árabes. Véase: Perle, Richard et al. [Study Group on a New Israeli Strategy toward 2000] (1996): "A Clean Break: a New Strategy for Securing the Realm", *Institute for Advanced Strategic and Political Studies*, Jerusalem, Washington, DC, June 1, pp. 2 y 3.

<sup>48</sup> Dorrien, *op. cit.* pp. 195-198.

<sup>49</sup> Frum, y Perle, *op. cit.*, pp. 160 y 161.

<sup>50</sup> Dorrien, *op. cit.*, p. 209.

<sup>51</sup> Según Sharansky, "la dictadura de la ANP es la principal fuente de sufrimiento del pueblo palestino [...] sólo si los palestinos construyen una democracia habrá paz": Sharansky, Natan con Dermer, Ron (2006): *Alegato por la democracia: la fuerza de la libertad para acabar con la tiranía y el terror*, Barcelona, Gota a Gota, p. 294.

<sup>52</sup> En este sentido, véase: *Ibid.*, pp. 215, 216 y 294.

<sup>53</sup> Krauthammer, Charles: "What Obama did to Israel", *The Washington Post*, 21 de mayo de 2011.



entender, las desavenencias existentes con el gobierno del primer ministro Benjamin Netanyahu se deben a que Obama ha mantenido posiciones de una equidistancia inaceptable con un aliado vital en la región. En este sentido, su insistencia en defender la resolución del conflicto árabe-israelí a partir de las fronteras anteriores a la guerra de 1967 conforme a las resoluciones de las Naciones Unidas, su enorme presión sobre Israel en lo relativo a los asentamientos israelíes en Cisjordania y el diálogo y las negociaciones nucleares con Teherán, al que nos referiremos *infra*, han sido los puntos más rechazables de su política hacia el Estado hebreo. Todo ello ha dado, según la doctrina neoconservadora, legitimidad a dos enemigos existenciales de Israel y de la democracia: la organización terrorista Hamas y el régimen iraní. Obama ha traicionado a Israel y, de este modo, la causa de la democracia en una región clave para los intereses y valores de los EE.UU.<sup>54</sup>. Para William Kristol, la política de Obama respecto de Israel y el conflicto de Oriente Medio no deja lugar a duda alguna: nos hallamos ante un presidente anti-israelí<sup>55</sup>.

En última instancia, el problema de Obama con Israel se debe, a juicio de los neoconservadores, a la falta de claridad moral del presidente americano, debido a la cual éste no es capaz de distinguir entre amigos y enemigos de los EE.UU., lo que le lleva a castigar a los primeros y a apaciguar a los segundos, actuando así contra los intereses y valores de la nación<sup>56</sup>.

## **6. La falta de claridad moral: las negociaciones con Irán o el apaciguamiento del mal**

El neoconservadurismo se ha definido desde sus orígenes y a lo largo de sus distintas etapas como una doctrina profundamente moralista que ha hecho de la lucha contra el relativismo moral y sus perniciosos efectos políticos y sociales una de sus principales banderas. A juicio de los neoconservadores, el relativismo, como corriente filosófica aplicada a la práctica política, genera en sus partidarios una incapacidad sistemática para defender la tradición, la identidad y, en consecuencia, la propia seguridad nacional<sup>57</sup>. El relativismo no sólo deslegitima la política exterior americana frente a sus enemigos, sino que induce a los partidarios del mismo a apoyar a estos frente a los EE.UU.<sup>58</sup>. De este modo, el relativismo es, según los neoconservadores, la mayor amenaza intelectual e ideológica que se cierne en la actualidad sobre los valores y tradiciones de los EE.UU. en particular y de Occidente en su conjunto.

Una primera consecuencia del moralismo neoconservador y de su batalla contra el relativismo alude al papel que han de desempeñar los valores y los principios morales en la política exterior. Para la necesaria regeneración moral de la nación es imprescindible llevar a cabo una política exterior remoralizada<sup>59</sup>. En este sentido, para los neoconservadores no cabe admitir la clásica escisión realista entre mundo interno y mundo internacional concebidos como dos ámbitos completamente separados en los que operan códigos morales y axiológicos distintos. Piensan, en cambio, que la política exterior debe estar informada por los mismos

<sup>54</sup> Ledeen, Michael A. (2009a): *Obama's Betrayal of Israel*, New York, Encounter Books.

<sup>55</sup> Kristol, *op. cit.*

<sup>56</sup> Muravchik, Joshua (2010b): *Obama's Radical Transformation of America: Year One*, New York, Encounter Books.

<sup>57</sup> Murray, Douglas (2006): *Neoconservatism: Why we need it*, New York, Encounter Books, p. 101.

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 158.

<sup>59</sup> Kristol, William y Kagan, Robert: "Toward a Neo-Reaganite Foreign Policy", *Foreign Affairs*, vol. 75, Iss. 4 (Julio/agosto 1996), p. 31.



valores y principios morales que rigen en la política interna, contradiciendo, de este modo, el principio de doble moralidad típico de las teorías realistas<sup>60</sup>.

El moralismo neoconservador se pone claramente de manifiesto en la ya mencionada noción de claridad moral (*moral clarity*), concebida como un instrumento imprescindible para combatir el relativismo moral. Este concepto típicamente neoconservador y fundamental en el entramado teórico del neoconservadurismo<sup>61</sup>, consiste en la capacidad o cualidad necesaria para distinguir entre el bien y el mal, es decir, entre los amigos y los enemigos de la democracia y la libertad (y por tanto, de los EE.UU.) de la que han de estar dotados los gobernantes americanos para dirigir adecuadamente el destino de la nación<sup>62</sup>. Los neoconservadores, en línea con su característico occidentalismo americanocéntrico, afirman sin ambages la superioridad moral de los valores de Occidente, con los EE.UU. como máximo exponente de los mismos. Esta superioridad de los valores occidentales/americanos constituye, por consiguiente, la sólida base sobre la que ha de asentarse la claridad moral.

Según la doctrina neoconservadora, la expresión más perversa del relativismo y de la equivalencia moral que éste comporta en el ámbito de las relaciones internacionales es el apaciguamiento<sup>63</sup>. Se trata, en efecto, de otra noción clave en el pensamiento neoconservador desde sus orígenes hasta nuestros días<sup>64</sup>. Contradiendo la definición clásica de Paul Kennedy<sup>65</sup>, los neoconservadores consideran que el apaciguamiento es un concepto que posee un significado exclusivamente negativo: equivale a la rendición frente al enemigo antes incluso de confrontarlo. Así, el apaciguamiento es completamente inadmisibles como instrumento de la política exterior americana: a los enemigos sólo cabe combatirlos hasta derrotarlos; lo contrario, fortalece sus posiciones y acaba indefectiblemente agravando la amenaza que representan. Dicho en otros términos: para los neoconservadores el apaciguamiento es una muestra de debilidad y cobardía, producto del relativismo moral, que sólo conduce a quien lo practica a la derrota<sup>66</sup>.

Por ello, es esencial que los líderes políticos occidentales en general y los americanos en particular, a la hora de enfrentarse a las amenazas que acechan a sus países, tengan esta capacidad de discernimiento moral que poseían, a juicio de los neoconservadores, grandes estadistas como Theodore Roosevelt, Winston Churchill, Harry Truman, Ronald Reagan,

<sup>60</sup> De hecho, los neoconservadores han criticado de manera recurrente la amoralidad del realismo y han denunciado la 'bancarrotas' moral y la 'mezquindad' de la política exterior realista en diversas y significativas ocasiones, como cuando la Administración Bush, en el marco de la Guerra del Golfo de 1991, detuvo su acción militar una vez liberado Kuwait y optó por no avanzar hacia Bagdad para derrocar a Saddam Hussein. Véase: Kristol, William y Kaplan, Lawrence F. (2004) [2003]: *La Guerra de Irak. En defensa de la democracia y la libertad*, comentado, adaptado y revisado por Juan Jesús Mora, Córdoba, Almuzara, pp. 91, 95 y 96.

<sup>61</sup> Bennett, William J. (2003): *Why We Fight: Moral Clarity and the War on Terrorism*, Washington, DC, Regnery, pp. 9-22; Murray, *op. cit.*, pp. 46-53.

<sup>62</sup> Kristol, Irving (2005) [2003]: "The Neoconservative Persuasion. What it was and what it is" en Stelzer, Irwin (ed.), *Neoconservatism*, London, Atlantic Books, p. 36.

<sup>63</sup> En el imaginario neoconservador, el ejemplo histórico por antonomasia de apaciguamiento es el Pacto de Múnich de 30 de septiembre de 1938, donde Chamberlain claudicó ante Hitler y fortaleció el expansionismo nazi que dio lugar a la Segunda Guerra Mundial y al Holocausto. Dicho hecho histórico se convierte en el máximo paradigma de los males que implica el apaciguamiento como expresión práctica directa del relativismo moral en la política internacional.

<sup>64</sup> Así, durante la Guerra Fría, Podhoretz fue un acérrimo crítico de "la cultura del apaciguamiento" y de su impacto en la política exterior americana; véase: Podhoretz, Norman (1980): *The Present Danger: Do We Have the Will to Reverse the Decline of American Power?*, New York, Simon & Schuster, pp. 79-85.

<sup>65</sup> Kennedy afirma que, entre 1865 y 1939, la política exterior británica estuvo presidida por el apaciguamiento y reivindica la acepción originaria y no peyorativa que el término tuvo precisamente hasta las negociaciones de Múnich: Kennedy, Paul (1984): *Strategy and Diplomacy, 1870-1945: Eight Studies*, London, Allen & Unwin, p. 16.

<sup>66</sup> En este sentido, véase Podhoretz (1980), *op. cit.*, pp. 84 y 85.



Margaret Thatcher o George W. Bush. Así, según los neoconservadores, la posesión de sólidos principios morales y la determinación de ponerlos en práctica es una cualidad imprescindible para todo presidente de los EE.UU., cualidad de la que, a su juicio, carece por completo Barack Obama.

Un ejemplo claro y representativo de la importancia de la claridad moral en el neoconservadurismo, es la posición neoconservadora respecto del conflicto existente entre la comunidad internacional y la República Islámica de Irán por su controvertido programa nuclear. Pues bien, los neoconservadores entienden que dada su naturaleza tiránica y terrorista es imposible alcanzar un acuerdo fiable y duradero con el régimen de los ayatolás<sup>67</sup>. Desde su llegada al poder en 1979, éste se ha convertido en un declarado enemigo de los EE.UU. que, al igual que Hitler y Stalin, desea destruir Occidente<sup>68</sup>. Asimismo, ante su voluntad declarada de aniquilar al Estado de Israel, los EE.UU. no deben permitir bajo ningún concepto que Irán llegue a obtener el arma nuclear<sup>69</sup>. La única salida posible al conflicto será, por ende, desbaratar los planes iraníes mediante el uso de la fuerza, que deviene legítimo por la propia naturaleza maligna de la teocracia iraní. En consecuencia, los neoconservadores recomiendan promover un cambio de régimen mediante el apoyo directo de los EE.UU. a la disidencia interna y/o lanzar un ataque preventivo contra Irán similar al efectuado por Israel en Osirak en 1981<sup>70</sup>.

A la vista de sus posiciones sobre este asunto, no es de extrañar que los neoconservadores hayan criticado severamente la política desarrollada por la Administración Obama hacia Irán, tachándola de apaciguadoras<sup>71</sup>, en el entendido de que la propia interlocución con Teherán equivale a una rendición preventiva que sólo postergará y agravará la amenaza. Por ello, no puede sorprender que los neoconservadores se hayan opuesto radicalmente a las negociaciones iniciadas en Ginebra durante el otoño de 2013 (las llamadas negociaciones P5+1, en EE.UU., o E3+3, en Europa) y que hayan evocado de inmediato la alargada sombra de la Conferencia de Múnich. Así, en opinión de Krauthammer, el acuerdo provisional alcanzado con Irán el 24 de octubre de 2013 fue el peor logrado desde el apaciguamiento de Hitler en 1938, mientras que 2014 y 2015 pasarán a la historia por ser los años en los cuales Obama se rindió ante las pretensiones nucleares de Irán<sup>72</sup>.

<sup>67</sup> Frum, y Perle, *op. cit.*, p. 83; Murray, *op. cit.*, pp. 83 y 89; Ledeen, Michael A. (2007): *The Iranian Time Bomb: The Mullah Zealots' Quest for Destruction*, New York, St. Martin's Press, pp. 29-71.

<sup>68</sup> Ledeen, Michael A. (2009b): *Accomplice to Evil: Iran and the War Against the West*, New York, St. Martin's Press, p. 4.

<sup>69</sup> Ledeen (2007), *op. cit.*, pp. 91 y 247. Según Ledeen, aunque no existiera un programa nuclear, Irán sería una "amenaza mortal" para Israel y los EE.UU., de modo que, con mayor razón, "the mullah's drive for atomic bombs make the threat a matter of live and death": Ledeen (2009a), *op. cit.*, p. 30.

<sup>70</sup> Frum y Perle, *op. cit.*, p. 93; Ledeen, (2007), *op. cit.*, pp. 206-231; Muravchik, Joshua (2006): "How to Save the Neocons", *Foreign Policy* (Noviembre/diciembre 2006), p. 68; Murray (2006), *op. cit.*, p. 208. Recientemente, John Bolton ha vuelto a afirmar la necesidad de cambiar radicalmente la política estadounidense hacia Irán y de llevar a cabo esta doble acción: un ataque preventivo de carácter selectivo realizado por los EE.UU. (o Israel) contra instalaciones clave del programa nuclear iraní y un apoyo decidido a la oposición para acabar con el régimen de los ayatolás; véase: Bolton, John R. (2015): "To Stop Iran's Bomb, Bomb Iran", *The New York Times*, 26 de marzo de 2015.

<sup>71</sup> Rubin, Jennifer (2013): "Who will stand up to Iran and against Obama's appeasement?", *The Washington Post*, 20 de noviembre de 2013.

<sup>72</sup> Delreal, Jose (2013): "Charles Krauthammer: Worst Since Munich", *Politico*, 26 de noviembre de 2013, en <http://www.politico.com/story/2013/11/charles-krauthammer-obama-munich-100383.html>; Bolton (2015), *op. cit.*



## 7. La debilidad militar y la reticencia a emplear el poder americano

Como ya sabemos, el neoconservadurismo ha hecho de la superioridad militar uno de sus dogmas y componentes esenciales de su visión excepcionalista de los EE.UU. Según los neoconservadores, es imprescindible que los EE.UU. mantengan un nivel de gasto militar que permita afrontar a la superpotencia las cargas que le corresponden como hegemon<sup>73</sup>. Por ello, es lógico que el aumento constante del gasto militar haya sido una exigencia permanente y prioritaria en el discurso neoconservador durante la Guerra y Fría y también tras ella, a pesar de haber desaparecido el enfrentamiento bipolar y el principal enemigo de los EE.UU.<sup>74</sup>. Así, afirman que es preciso acabar con los recortes del gasto militar pues, a su juicio, el coste de la primacía mundial americana no es prohibitivo, mientras que los costes de reducir el papel de los EE.UU. en el mundo son, en cambio, incuantificables<sup>75</sup>. La importancia que los neoconservadores conceden a la primacía militar es tal que, como ha afirmado Robert Kagan, el aspecto más preocupante del legado de Obama una vez que termine su mandato será el de la merma del poder americano como resultado de la reducción del gasto militar<sup>76</sup>.

La debilidad militar que denuncian los neoconservadores no se limita sólo a aspectos materiales, sino que alude también de manera crucial a aspectos volitivos. Si los recortes del gasto militar son graves no menos lo es la falta de voluntad política de usar el poder militar americano de la que, desde su punto de vista, ha hecho gala el presidente Obama. En este sentido, se puede decir que para los neoconservadores la debilidad militar entendida en términos materiales es consecuencia de la debilidad moral. En este sentido, los recortes en el gasto militar no son sino el corolario de la renuncia a emplear el poder americano en la defensa de los intereses y valores de los EE.UU. Tras esta falta de voluntad en el uso de la fuerza, se encuentra la ausencia de creencia en los valores propios: no se considera que estos sean superiores ni universales, y por ende no se siente la necesidad de defenderlos frente a otros valores que se consideran igualmente legítimos. En último análisis, esta cuestión alude a la propia concepción de los EE.UU. de Barack Obama, esto es, a su modelo político y social<sup>77</sup>.

En opinión de los neoconservadores, la debilidad militar de la política exterior de Obama se ha revelado de forma manifiesta en diversos ámbitos de la misma. Así, dicha debilidad ha sido explotada por Rusia, a la que los EE.UU. han hecho concesiones unilaterales que, lejos de mejorar la relación bilateral con Moscú, han facilitado su política de poder como gran potencia. La política de apaciguamiento de Obama ha sido respondida por Putin con la anexión de Crimea y la injerencia permanente en Ucrania<sup>78</sup>. Otro ejemplo significativo sería el caso de Siria, donde Obama incumplió su propia amenaza de usar la fuerza contra el régimen de Al-Asad si éste transgredía la 'línea roja' de emplear armas químicas y no ha

<sup>73</sup> En este sentido, los neoconservadores defienden que el Gobierno federal americano reduzca el gasto en programas sociales, para concentrar la inversión pública en prioridades de seguridad nacional; véase, Quinn, *op. cit.*, pp. 807-808.

<sup>74</sup> Murray, *op. cit.*, p. 62.

<sup>75</sup> *Ibid.*, pp. 128-130..

<sup>76</sup> Kagan, Robert y Zakaria, Fareed (2014): "The Munk Debate: Obama's foreign policy", *The Foreign Policy Initiative*, November 5, en <http://www.foreignpolicy.org/content/munk-debate-obama%E2%80%99s-foreign-policy>.

<sup>77</sup> Así, según Krauthammer, la actual política exterior de americana está íntimamente ligada a la política interna: Obama pretende llevar a los EE.UU. hacia el modelo socialdemócrata europeo aumentando el gasto público en políticas sociales a costa de reducir el presupuesto militar y el protagonismo americano en los asuntos internacionales; véase: Krauthammer (2009), *op. cit.*, p. 4.

<sup>78</sup> Véanse: Boot, Max (2014): "U.S. Ukraine Policy: Dumb and Immoral", *Commentary*, 10 de septiembre de 2014, en <https://www.commentarymagazine.com/2014/09/10/u-s-ukraine-policy-dumb-and-immoral/>; Boot, Max (2014): "The Inevitable Appeasement of Vladimir Putin", *Commentary*, 3 de septiembre de 2014, en <http://www.commentarymagazine.com/2014/09/03/the-inevitable-appeasement-of-putin/>.



prestado la asistencia militar adecuada a la insurgencia<sup>79</sup>. Obama estaría usando, igualmente, con reticencia e insuficiencia la fuerza contra el avance del Estado Islámico en Irak y Siria. Para los neoconservadores, en ambos casos, el presidente americano ha hecho demasiado poco y cuando se ha decidido a actuar ha sido demasiado tarde (*too little, too late*)<sup>80</sup>.

## **8. Gobernanza global versus soberanía democrática americana**

Como consecuencia directa de su particular versión del excepcionalismo americano, la doctrina neoconservadora ha mantenido una inveterada tradición unilateralista que en la pasada década vivió su cénit durante el primer mandato de George W. Bush. El unilateralismo neoconservador se ha manifestado históricamente en un rechazo radical al concepto teórico y práctico de gobierno mundial (*world government*)<sup>81</sup>. Por lo tanto, no debe sorprender que la doctrina neoconservadora abomine también de la noción de gobernanza global (*global governance*), que, a su entender, no vendría a ser sino un calco de esa idea de gobierno mundial<sup>82</sup>. La creación en abril de 2008 por parte del *American Enterprise Institute* del Observatorio sobre la Gobernanza Global (*Global Governance Watch*), es una clara evidencia de la gran preocupación que actualmente suscita esta cuestión en las filas neoconservadoras<sup>83</sup> que la llegada al poder de Barack Obama no ha hecho sino acentuar. Para los neoconservadores Obama es el símbolo del multilateralismo y de la gobernanza global, es un presidente que trata de diluir la hegemonía americana en una panoplia de instituciones y normas internacionales<sup>84</sup>. En este sentido, han acusado al presidente de los EE.UU. de hacer del Consejo de Seguridad el eje de su política de seguridad y de conceder legitimidad a la Corte Penal Internacional (CPI)<sup>85</sup>, en claro contraste con la hostilidad de la Administración Bush hacia ambas instituciones.

En los últimos años, los neoconservadores han articulado un acerbo discurso contra la gobernanza global tanto en su dimensión conceptual como institucional. Consideran que los partidarios de la gobernanza global, los llamados ‘globalistas’ o ‘transnacionalistas’, persiguen extender a todo el mundo un ‘imperio de la ley global’ (*global rule of law*) inspirado en el modelo supranacional de la Unión Europea, con la finalidad de controlar y limitar el poder de los EE.UU.<sup>86</sup>. En efecto, para los neoconservadores la gobernanza global, vertebrada a través de instituciones multilaterales como la CPI y el sistema de seguridad colectiva de la ONU, constituye un ataque contra la soberanía americana y un intento de cercenar la política exterior de los EE.UU.<sup>87</sup>. De igual modo, la misma representa una amenaza contra la democracia americana, ya que a través de sus instrumentos pretende

<sup>79</sup> Wehner, Peter (2013): "Obama's Syria Debacle Inflicts Historic Damage on America", *Commentary*, 10 de septiembre de 2013, en <http://www.commentarymagazine.com/2013/09/10/obamas-syria-debacle-inflicts-historic-damage-on-america/>.

<sup>80</sup> "Krauthammer's Take: Obama 'Too Little, Too Late' on ISIS — 'As Usual'", *National Review Online*, August 11, 2014, en <http://www.nationalreview.com/corner/385199/krauthammers-take-obama-too-little-too-late-isis-usual-nro-staff>.

<sup>81</sup> Así, según Irving Kristol, este debe ser rechazado porque conduce a la tiranía: Kristol (2003), *op. cit.*, p. 36.

<sup>82</sup> En este sentido: Fonte, John (2011a): *Sovereignty or Submission: Will Americans Rule Themselves or be Ruled by Others?*, New York, Encounter Books, pp. 11-15. Bolton, John R. (2012): "Against the globalistas", *Claremont Review of Books*, vol. 12, nº 2 (Primavera 2012), p. 55.

<sup>83</sup> Drolet, Jean-François (2011): *American Neoconservatism: the Politics and Culture of a Reactionary Idealism*, London, Hurst & Co., p. 161.

<sup>84</sup> Krauthammer (2009), *op. cit.*, p. 2.

<sup>85</sup> Bolton, John (2011): "A United Nations Court For Gadhafi?", *The Wall Street Journal*, 1 de marzo de 2011, en <http://online.wsj.com/articles/SB10001424052748704615504576172333428911782>.

<sup>86</sup> Véase: Fonte (2011a), *op. cit.*, p. 157 y 158.

<sup>87</sup> Bolton (2012), *op. cit.*, p. 56.



someter a los EE.UU. a principios, normas y procedimientos que no han sido aprobados por sus instituciones democráticas<sup>88</sup>. Por ende, la gobernanza global no sólo diluiría el poder americano en un entramado de instituciones y normas internacionales sino que debilitaría su soberanía democrática. Así, los neoconservadores entienden que la gobernanza y la soberanía democrática americana son conceptos antagónicos y excluyentes, de modo que los líderes estadounidenses deben elegir bien entre la soberanía que encarna la democracia liberal o la sumisión que encarna la gobernanza global<sup>89</sup>.

Así, la cuestión de la gobernanza global plantea un desafío fundamental, ‘existencial’ según Fonte, sobre la democracia americana en la actualidad y en los próximos años: una batalla política e ideológica entre ‘globalistas’ —entre los que a su juicio se halla sin duda Barack Obama— y ‘soberanistas’ —entre los que se encuentran destacadamente los neoconservadores— que será decisiva para el futuro democracia liberal<sup>90</sup>. Frente a los globalistas, los soberanistas deben reafirmar el derecho de los estadounidenses a ser gobernados por sí mismos y no por instituciones internacionales carentes de legitimidad y control democráticos<sup>91</sup>.

Para los neoconservadores la conclusión es clara: los EE.UU., en tanto hegemón del sistema internacional, y bajo la guía de líderes que crean en la primacía de la soberanía democrática americana, pueden y deben frenar los intentos de avanzar en el desarrollo de la gobernanza global<sup>92</sup>. En consecuencia, los principios universales que los EE.UU. encarnan sólo pueden ser protegidos y difundidos en el mundo mediante la propia acción americana y de sus aliados democráticos, no a través de una gobernanza global ejercida por una serie de instituciones multilaterales carentes de legitimidad<sup>93</sup>.

## **9. Conclusión: la auto-reivindicación del neoconservadurismo como (la mejor) doctrina de política exterior para los EE.UU.**

La polarización ideológica que ha caracterizado a la política americana en estos últimos tiempos ha alcanzado también a la política exterior. Si en el ámbito de la *domestic policy* el *Tea Party* ha sido el sector conservador más intransigente con las políticas sociales de Obama, en materia de política exterior los neoconservadores se han constituido en sus críticos más radicales. Para estos, como consecuencia de su negación del excepcionalismo americano, Obama ha implementado una política exterior que carece de los elementos fundamentales para garantizar la pervivencia del orden mundial americano: la superioridad militar y la claridad moral. La política exterior de Obama es, por ende, el paradigma de la amoralidad y de la debilidad, y conduce inexorablemente al declive de los EE.UU. en el escenario internacional.

El discurso neoconservador durante el ‘sexenio Obama’ pretende reivindicar la validez y vigencia de una doctrina de política exterior sometida a enormes críticas tras la guerra de

<sup>88</sup> Fonte, John (2011b): "Sovereignty or Submission: Liberal Democracy or Global Governance?", *Foreign Policy Research Institute*, November, pp. 2-4. CEASER, James W.: "Are we ready for rule by ‘the party of global governance’?", *The Weekly Standard*, vol. 17, nº 18, 23 de enero de 2012, en [http://www.weeklystandard.com/articles/one-world\\_616714.html?page=1](http://www.weeklystandard.com/articles/one-world_616714.html?page=1).

<sup>89</sup> Fonte (2011b), *op. cit.*, pp. 4 y 5.

<sup>90</sup> Fonte, John (2008): "Global Governance vs. the Liberal Democratic Nation-State: What Is the Best Regime?", *Hudson Institute*, 2008 Bradley Symposium, Washington, DC, 4 de junio de 2008, pp. 17-18, en <http://archive.frontpagemag.com/readArticle.aspx?ARTID=31179>.

<sup>91</sup> En este sentido, véase, *Ibid.*, pp. 15 y 16.

<sup>92</sup> *Ibid.*, pp. 17 y 18.

<sup>93</sup> Fonte (2011b), *op. cit.*, p. 4.



Irak de 2003. El neoconservadurismo se sigue ofreciendo a sí mismo como la mejor alternativa a las principales escuelas americanas: la realista y la liberal<sup>94</sup>. Frente a la amoralidad del realismo, el neoconservadurismo sigue alzando la bandera de los principios morales como elemento rector fundamental de la política exterior. De igual modo, la centralidad que el neoconservadurismo concede a la democracia en las relaciones internacionales sigue siendo una diferencia fundamental respecto del realismo. Frente a la apuesta del internacionalismo liberal por las instituciones y el Derecho internacional para avanzar en la construcción de la gobernanza global, los neoconservadores propugnan la defensa de la soberanía nacional americana como el único instrumento adecuado para garantizar la seguridad de los EE.UU. y la pervivencia de sus valores democráticos.

En todo caso, y en contra de quienes defienden, tanto desde el realismo como desde el liberalismo americano, la 'normalidad' estadounidense y el fin del excepcionalismo, los neoconservadores nunca renunciarán a considerar que los EE.UU. son una nación excepcional con una misión que cumplir en el mundo. Asimismo, el neoconservadurismo sigue combatiendo toda tentación de repliegue y retirada del mundo, en el entendido de que toda inclinación aislacionista implica un grave peligro para la seguridad de los EE.UU. y la seguridad internacional. Los EE.UU. deben volver a asumir la carga de responsabilidad que comporta mantener el orden mundial nacido hace casi setenta años, asumiendo que su activismo global es indispensable para tal cometido.

Si bien es cierto que desde la llegada al poder de Obama la influencia política del neoconservadurismo es prácticamente inexistente, no hay que desconocer su dinamismo demográfico, institucional e intelectual sigue siendo digno de tener en cuenta<sup>95</sup>. De hecho, el movimiento sigue contando con un sólido grupo de partidarios dispuestos a defender la superioridad de sus ideas pese a los errores cometidos. Asimismo, hay que señalar que las organizaciones neoconservadoras no han perdido la vitalidad y el activismo que las ha caracterizado siempre<sup>96</sup>. En cuanto al dinamismo intelectual, hay que reiterar que el neoconservadurismo sigue ocupando un espacio propio en el marco de las doctrinas de política exterior estadounidense y que cuenta, asimismo, con el activo de poseer un discurso fuertemente arraigado en la cultura política americana<sup>97</sup>.

Un ejemplo claro del persistente dinamismo de los neoconservadores lo hallamos en su papel en las dos últimas elecciones presidenciales, en las que, pese al desprestigio generado por la guerra de Irak, lograron posicionarse bien dentro de las candidaturas republicanas. En efecto, tanto John McCain en 2008 como Mitt Romney en 2012 incluyeron en sus equipos a varios asesores neoconservadores, en un significativo equilibrio con los realistas. Ello reflejaría la buena posición que mantienen los neoconservadores en el seno del Partido

<sup>94</sup> Muravchik (2010a), *op. cit.*, p. 16.

<sup>95</sup> Vaisse, Justin (2010): "Why Neoconservatism Still Matters", *Brookings Institution*, Policy Paper, nº 20, (mayo de 2010), pp. 7-10, en [http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2010/4/05%20neoconservatism%20vaisse/05\\_neoconservatism\\_vaisse.pdf](http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2010/4/05%20neoconservatism%20vaisse/05_neoconservatism_vaisse.pdf).

<sup>96</sup> El cese de actividad del emblemático think tank neoconservador PNAC en 2006 se vio pronto suplido por la creación de la *Foreign Policy Initiative* (FPI) en 2008, liderada por Robert Kagan y William Kristol, que ha continuado criticando la política exterior de Obama y ofreciendo una alternativa a la misma. Asimismo, la presencia neoconservadora sigue siendo importante en *think tanks* como el *American Enterprise Institute* o el *Hudson Institute*, e incluso hay que señalar la creación de dos centros que habría que situar en la órbita neoconservadora: el *George W. Bush Institute* (2008), en Texas, y la *Henry Jackson Society* (2005), en Londres.

<sup>97</sup> En este sentido, véase: Schmidt, Brian C. y Williams, Michael C.: "The Bush Doctrine and the Iraq War: Neoconservatives Versus Realists", *Security Studies*, vol. 17, nº 2 (2008), pp. 219 y 220.



Republicano y mostraría, a su vez, de la contienda ideológica que en el mismo existe entre ambas corrientes<sup>98</sup>.

Para los neoconservadores, el mayor desafío que afrontan actualmente los EE.UU. es tratar de revertir el declive estadounidense en el escenario mundial, propiciado, a su juicio, por la política exterior 'declinista' desarrollada por la Administración Obama. Considerando que uno de los presupuestos esenciales para que los neoconservadores ejerzan un grado de influencia relevante en la política exterior estadounidense es lograr que un republicano llegue de nuevo a la Casa Blanca, es indudable que el principal objetivo neoconservador es contribuir a lograr una victoria del *Grand Old Party* en las próximas elecciones presidenciales de 2016. En este sentido, los neoconservadores tratarán de lograr posiciones relevantes en las candidaturas del Partido Republicano para que sus ideas sigan siendo la alternativa a las posiciones realistas.

---

<sup>98</sup> En este sentido, véase: Singh, Robert (2014): "Neoconservatism in the age of Obama" en Parmar, Inderjeet et al. (eds.): *Obama and the World: New directions in US foreign policy*, 2<sup>nd</sup> edition, New York, Routledge, pp. 37 y 38.





## LA IMPORTANCIA CRECIENTE DE LAS FUERZAS DE OPERACIONES ESPECIALES EN ESTADOS UNIDOS Y SU INFLUENCIA EN EL RESTO DE PAÍSES DE LA OTAN

Raimundo Rodríguez<sup>1</sup> y Javier Jordán<sup>2</sup>  
*Universidad de Granada*

### Resumen:

El artículo estudia la importancia creciente de las fuerzas de operaciones especiales en Estados Unidos. Este proceso se ha visto impulsado por factores relacionados con la naturaleza de la amenaza y con condicionantes de carácter social, político y económico. El proceso de innovación militar no sólo se ha traducido en el incremento de recursos humanos y materiales, sino en cambios profundos de carácter doctrinal y orgánico. El buen resultado de este tipo de unidades en las fuerzas armadas norteamericanas ha impulsado un proceso de difusión militar a otros países OTAN, que también están potenciando sus fuerzas de operaciones especiales.

**Palabras clave:** operaciones especiales, fuerzas armadas, Estados Unidos, innovación militar, OTAN, Afganistán.

**Title in English:** "The growing Importance of Special Forces in the US and its Influence in the Rest of the Countries"

### Abstract:

The article examines the growing importance of special operations forces in the United States. This process has been driven by factors related to the nature of the threat and to social, political and economic constraints. The innovation process has not only resulted in increased human and material resources, but in profound changes in doctrinal and organizational character. The success of these units in the US military has driven a process of military diffusion to other NATO countries, which are also enhancing its special operations forces.

**Keywords:** Special operations forces, armed forces, United States of America, military innovation, NATO, Afghanistan.

Copyright © UNISCI, 2015.

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.*

<sup>1</sup> Raimundo Rodríguez Roca es Teniente Coronel de Infantería (DEM), Estado Mayor del Ejército de Tierra. Sus líneas de investigación son: Innovación militar y fuerzas de operaciones especiales.

E-mail: [rrodro7@et.mde.es](mailto:rrodro7@et.mde.es).

<sup>2</sup> Javier Jordán es Profesor Titular de Ciencia Política en la Universidad de Granada, investigador asociado de la Universidad Autónoma de Chile. Sus líneas de investigación: Innovación militar, violencia política y terrorismo.

E-mail: [jjordan@ugr.es](mailto:jjordan@ugr.es).



## **1. Introducción**

Es una constante a lo largo de la historia militar que los ejércitos traten de adaptarse, con más o menos éxito, a los cambios producidos en el entorno. La lucha contra redes terroristas de alcance global y contra actores insurgentes con vínculos transnacionales se ha convertido en uno de los principales cometidos de los ejércitos occidentales nada más comenzar el nuevo siglo. En Estados Unidos este proceso de cambio se ha concretado, entre otras medidas, en una atención cada vez mayor a las fuerzas de operaciones especiales. Y, de acuerdo con la lógica de los procesos de difusión militar, ese protagonismo también se ha extendido a otros países aliados, entre ellos España. Este artículo tiene por objeto analizar dicha dinámica.

## **2. Las unidades de operaciones especiales en las fuerzas armadas norteamericanas: una tendencia al alza**

Las fuerzas armadas de los países occidentales están inmersas en diversos procesos de transformación, y parte de ellos lo constituye la adaptación y refuerzo de las capacidades de operaciones especiales. Este tipo de unidades se han convertido en un instrumento privilegiado en la lucha contra grupos terroristas e insurgentes. Muy en particular en la campaña liderada por Estados Unidos tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 contra Al Qaeda y grupos afines, especialmente en escenarios de insurgencia como Irak y Afganistán.

En un informe presentado al Congreso de Estados Unidos después de la operación contra Osama Bin Laden en mayo de 2011 se destacaba la eficacia y evolución de las fuerzas de operaciones especiales tras una década de campañas:

*"Las Unidades del Mando de Operaciones Especiales Conjunto, JSOC, y sus agrupaciones operativas se han convertido en el arma más letal y eficaz del gobierno de los Estados Unidos contra los terroristas y sus redes".<sup>3</sup>*

*"Las fuerzas de operaciones especiales y los operativos de inteligencia son las mejores fuerzas, las mejor adiestradas, las mejor equipadas y las mejor lideradas [...] Este éxito es consecuencia directa del liderazgo del presidente Obama y de las prioridades de seguridad nacional establecidas cuando llegó a la presidencia, así como a la luz verde que dio a las fuerzas de operaciones especiales este fin de semana".<sup>4</sup>*

Más allá del tono panegírico de ambos párrafos, lo cierto es que tanto las dos Administraciones Bush como las Administraciones Obama han confiado en las fuerzas de operaciones especiales para buscar y neutralizar a cuadros de alto nivel terroristas en los más diversos lugares del mundo. Esto ha sido posible, gracias a la transformación experimentada por el mando de operaciones especiales de Estados Unidos (US SOCOM) desde los atentados del 11 de septiembre de 2001, Muchos de esos cambios se han beneficiado de las tecnologías y conceptos doctrinales asociados a la Revolución en los Asuntos Militares, tan en boga en la década de 1990.<sup>5</sup> Hay dos ejemplos particularmente reseñables en este sentido:

<sup>3</sup> Congressional record, House of Representatives, Proceedings and debates of the 112<sup>th</sup> Congress, first session vol. 157 Washington, May 2, 2011 no. 57. Library of Congress. p. H2928

<sup>4</sup> Congressional record. Senate, Proceedings and debates of the 112<sup>th</sup> Congress, first session vol. 157 Washington, May 2, 2011 no. 57. p. S2559

<sup>5</sup> Lindsay, John R.: "Reinventing the Revolution: Technological Visions, Counterinsurgent Criticism, and the Rise of Special Operations", *Journal of Strategic Studies*, vol. 36, nº 3 (2013), pp. 422-453.



• *Las operaciones terrestres en Afganistán durante los seis primeros meses de la campaña* fueron dirigidas o realizadas por unidades especiales. Las fuerzas convencionales se emplearon en apoyo de éstas, y en determinadas misiones estuvieron bajo el mando de las fuerzas de operaciones especiales. Ello supuso un cambio innovador con respecto a la estructura tradicional donde las fuerzas de operaciones especiales actúan en apoyo de las unidades convencionales. La situación volvió a la 'normalidad' durante la operación Anaconda (marzo de 2002), cuando las unidades de operaciones especiales asumieron su rol habitual de multiplicador de fuerza del ejército convencional. Este cambio doctrinal y orgánico fue posible gracias a las tecnologías asociadas a la llamada revolución tecnológica militar.<sup>6</sup>

• *Los cambios operados en el Joint Special Operations Command (JSOC)*, uno de los componentes del US SOCOM) en la neutralización de cuadros insurgentes y terroristas. Se trata de un tema justificadamente polémico por los abusos a prisioneros cometidos por el JSOC y por el modo de actuar de esta unidad en países con los que Estados Unidos no estaba en guerra.<sup>7</sup> Pero analizado exclusivamente desde el punto de vista de nuestro estudio, lo que consiguió el General Stanley A. McChrystal (jefe del JSOC entre 2003 y 2008) encaja claramente en el concepto de innovación militar<sup>8</sup>. Una **innovación además disruptiva**, pues supuso una mejora sustancial en un modo de operar y combatir que hasta ese momento no había sido particularmente valorado.<sup>9</sup>

Exponer en detalle la innovación experimentada en el JSOC requeriría otro artículo. Baste ahora con señalar que el General Stanley A. McChrystal aplicó el principio de que **para derrotar a una red (insurgente o terrorista) era necesaria otra red (la creada en torno al JSOC)**. Una idea que justificó en un artículo publicado en la revista *Foreign Policy* en 2011 a raíz de sus experiencias de Irak y Afganistán.<sup>10</sup> Dicho principio ya había sido expresado unos cuantos años antes por John Arquilla y David Ronfeldt al teorizar sobre la *netwar*.<sup>11</sup>

Gracias a los avances tecnológicos en materia de inteligencia y transmisión de información y a una serie de cambios doctrinales y orgánicos adaptados a ellas, el JSOC **fue capaz de aplicar el ciclo Find, Fix, Finish, Exploit, and Analyze de manera reiterada**: los analistas encontraban a los cuadros de mando insurgentes mediante inteligencia humana y de señales, los operadores de drones fijaban el blanco, los equipos de operaciones especiales los detenían o mataban, y simultáneamente otros especialistas procesaban la información capturada en la operación (agendas de teléfonos, discos duros, detenidos, mapas, etc) y se la entregaban a los analistas que buscaban nuevos objetivos para repetir el ciclo. Un sistema que

<sup>6</sup> Lee, Gordon T. "Hard-Shelled, SOF-Centered. The Synergy of Might and Mind", *RAND Review* (Verano 2002).

<sup>7</sup> Scahill, Jeremy (2013): *Dirty Wars: The World Is a Battlefield*, New York, Nation Books.

<sup>8</sup> Rosen, Stephen Peter (1994): *Winning the Next War: Innovation and the Modern Military*, Ithaca (NY), Cornell University Press, p. 34; Posen, Barry, R. (1984): *The Sources of Military Doctrine: France, Britain and Germany between the World Wars*, Ithaca (NY), Cornell University, pp. 29-30.

<sup>9</sup> Pierce, Terry C. (2004): *Warfighting and Disruptive Technologies. Disguising Innovation*, New York, Frank Cass, p. 1.

<sup>10</sup> McChrystal, Stanley, "It Takes a Network. The new front line of modern warfare", *Foreign Policy*, 21 de febrero de 2011.

<sup>11</sup> Arquilla, John y Ronfeldt, David: "Information, Power and Grand Strategy: In Athena's Camp-Section 1", en Arquilla, John y Ronfeldt, David (1997): *In Athena's Camp. Preparing for Conflict in the Information Age*, Santa Monica, RAND, pp. 141-171.



se ha extendido a las fuerzas de operaciones especiales de otros países occidentales, e incluso a las fuerzas convencionales norteamericanas<sup>12</sup>.

Mediante esta innovación las fuerzas de operaciones especiales han simplificado su cadena de toma de decisiones, han adoptado una organización más plana y se han integrado y colaborado con diversas agencias de inteligencia.<sup>13</sup> Todo ello, les ha permitido, en palabras del General McChrystal, acomodarse a la "velocidad de la guerra"<sup>14</sup>, en referencia a su adaptación a la velocidad de operar de los grupos terroristas e insurgentes quienes hacían gala de mayor flexibilidad y libertad de acción a la hora de aplicar y variar sus procedimientos de combate. McChrystal y sus colaboradores fueron los artífices de este proceso de cambio doctrinal y orgánico<sup>15</sup>.

Esas innovaciones han requerido una inversión presupuestaria desconocida hasta ahora para este tipo de fuerzas. En once años se incrementaron en un 450% los presupuestos dedicados a las fuerzas de operaciones especiales. En 2001, el Mando de Operaciones Especiales de Estados Unidos, USSOCOM recibía 2.3 mil millones de dólares y en 2012 casi lo había multiplicado por cinco alcanzado la cifra de 10,5 mil millones<sup>16</sup>. El incremento de recursos ha supuesto cierta elevación de la estatura del US SOCOM en la distribución de poder relativo dentro del Pentágono<sup>17</sup>. También ha contribuido a ello el aumento sustancial del número de generales y almirantes en puestos de alta responsabilidad, que pasó de apenas una docena a unos setenta en solo diez años<sup>18</sup>. Ello ha supuesto una mayor representatividad de la comunidad de operaciones especiales en las fuerzas armadas norteamericanas y, al igual que sucede en otros procesos de innovación militar, contribuye a institucionalizar los avances logrados en los últimos años.

---

<sup>12</sup> Robinson, Linda: "The Future of Special Operations. Beyond Kill and Capture", *Foreign Affairs*, vol. 91, nº 6 (2012), pp. 110-122.

<sup>13</sup> Robinson, Linda: "The future of Special Operations Forces", *Council Special Report*, nº 66 (2013), Council of Foreign Relations, New York, pp 10-21, en [http://i.cfr.org/content/publications/attachments/Special\\_Operations\\_CSR66.pdf](http://i.cfr.org/content/publications/attachments/Special_Operations_CSR66.pdf).

<sup>14</sup> McChrystal, Standley (2013): *My Share of the Task*, New York, Penguin Group, p. 214.

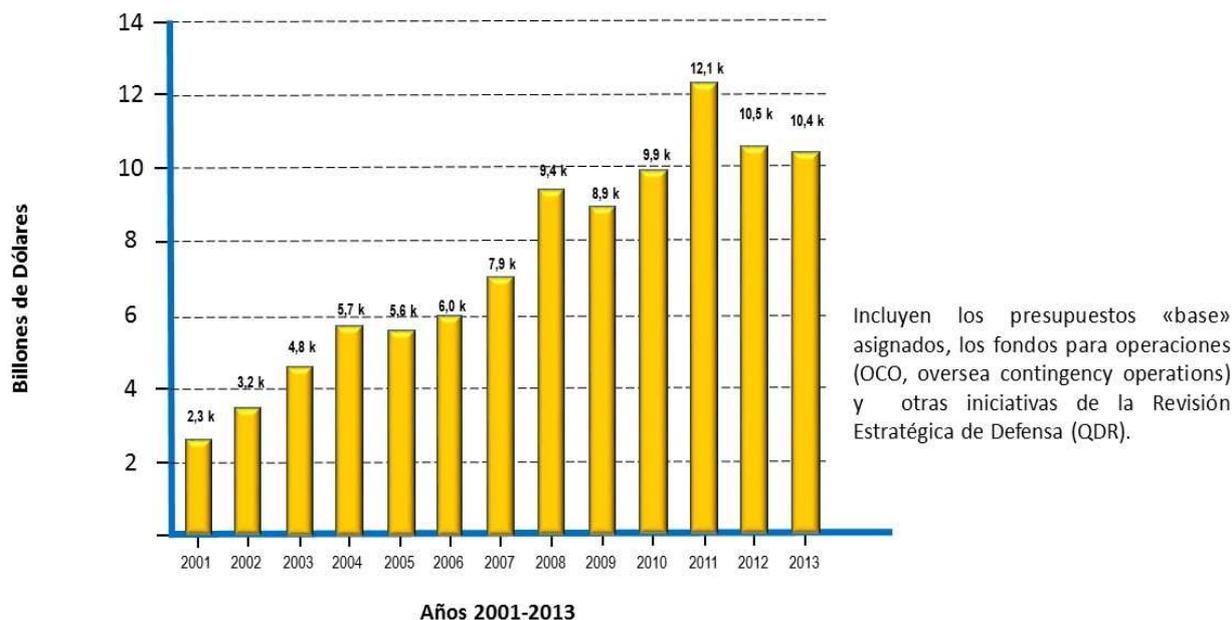
<sup>15</sup> Army Doctrine Reference Publication: *Army Special Operations Forces Operational Methodology*, ADPR-3-05, (31 de agosto 2012), pp. 3-10

<sup>16</sup> Feickert, Andrew: *US Special Operations Forces (SOF): Background and issues for Congress*. CRS Report for Congress, (28 de abril de 2015), p.8.

<sup>17</sup> Robinson, "The Future of Special Operations. Beyond Kill and Capture", *op.cit.*

<sup>18</sup> Robinson, "The Future of Special Operations Forces", *op. cit.*, p 4.

Grafico 1. Presupuestos asignados al US SOCOM entre los 2001 y 2013



Fuente: elaboración propia basada en datos de US SOCOM a través de su página oficial, más recopilación de los informes elaborados por Feickert, Andrew. *US Special Operations Forces (SOF): Background and issues for Congress*, CRS Report for Congress, publicados anualmente entre 2001 y 2013.

Pero en términos relativos, el coste real de las operaciones especiales ha sido muy escaso comparado con la magnitud total de los recursos invertidos en las operaciones *Enduring Freedom* e *Iraqi Freedom*. En 2013, uno de los años en los que el presupuesto para las fuerzas de operaciones especiales se encontraba en el punto más alto desde el inicio de la guerra en Afganistán, las fuerzas del US SOCOM recibieron el 1,7 % del presupuesto total del Pentágono. Tanto por ciento que ascendía a 4% si se le añadían las aportaciones anuales del US Army y de la US Navy<sup>19</sup>. Se trata por tanto de unas fuerzas muy rentables desde el punto de vista de coste eficacia. Algo que les favorece en un escenario de restricciones presupuestarias, como el que viven a día de hoy las fuerzas armadas de Estados Unidos y de la mayoría de los países aliados.

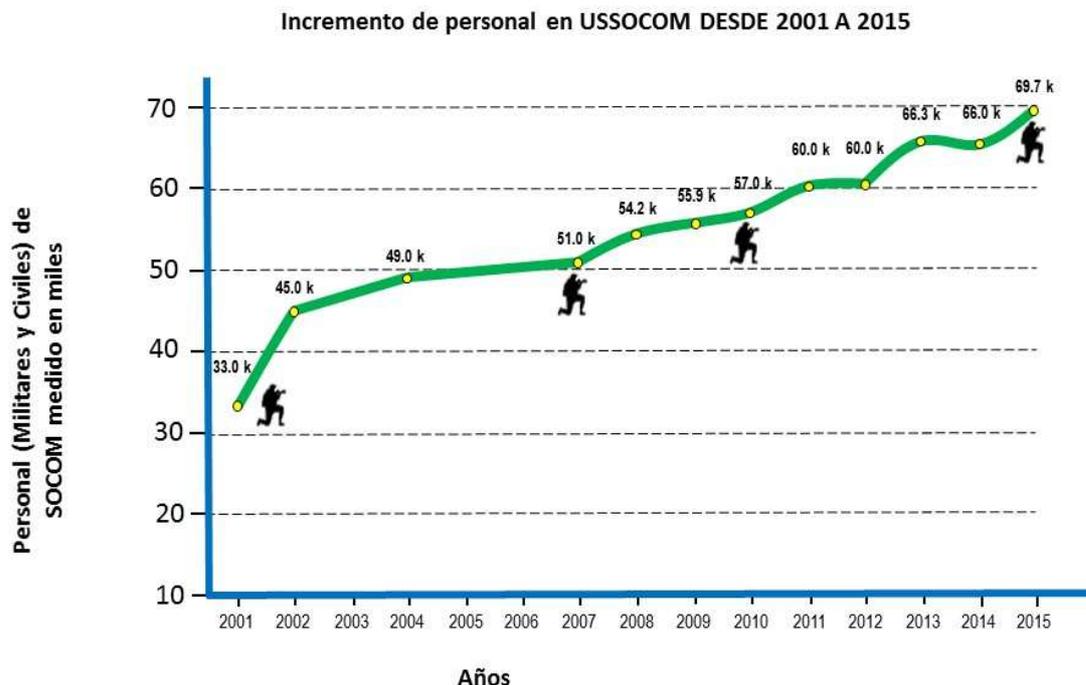
En términos de efectivos el incremento presupuestario y la demanda operativa se han traducido en el crecimiento del US SOCOM en un 112 %. De unos 33.000 militares en 2001 hasta casi 70.000 a comienzos de 2015<sup>20</sup>. Las fuerzas de operaciones especiales de Estados Unidos desplegadas en todo el mundo han pasado de cerca de 5.000 en 2001, a unos 13.000 en 2011, un aumento de aproximadamente un 160%. Parte importante de esa escalada se debió a las operaciones militares en Afganistán.

<sup>19</sup> Weisgerber, Marcus: "Peeling the Onion Back on the Pentagon's Special Operations Budget", *Defense One News*, 27 de enero de 2015, en <http://www.defenseone.com/management/2015/01/peeling-onion-back-pentagons-special-operations-budget/103905/>.

<sup>20</sup> Turse, Nick: "Special Ops Goes Global", *TomDispatch*, 7 de enero de 2014, en [http://www.tomdispatch.com/blog/175790/tomgram%3Anick\\_turse\\_special\\_ops\\_goes\\_Global](http://www.tomdispatch.com/blog/175790/tomgram%3Anick_turse_special_ops_goes_Global); Turse, Nick: "The Golden Age of Black Ops: Special Ops Missions Already in 105 Countries in 2015", *TomDispatch*, 20 de enero de 2015, en <http://www.truth-out.org/news/item/28633-the-golden-age-of-black-ops-special-ops-missions-already-in-105-countries-in-2015>.



Grafico 2. Incremento de personal en el Mando de operaciones especiales de Estados Unidos (USSOCOM) desde el año 2001 al 2015



Fuente: elaboración propia basada en datos de US SOCOM a través de su página oficial, más recopilación de los informes elaborados por Feickert, Andrew, *US Special Operations Forces (SOF): Background and issues for Congress*, CRS Report for Congress, publicados anualmente entre 2001 y 2015.

Linda Robinsón, analista de la RAND Corporation, ofrece cantidades mayores que difieren ligeramente de las fuentes de US SOCOM, señalando que en su momento de apogeo, a partir de 2010, solo los "operadores" desplegados en Afganistán eran unos 13.700, con un apoyo directo de 17.000, de los cuales unos 9.000 pertenecían a fuerzas de helicópteros.<sup>21</sup>

La disparidad se debe a que las cifras reales suelen variar de las oficiales. Estas últimas presentan cantidades acordes a los límites autorizados por el Congreso, mientras que en la práctica existe un margen debido a las fuerzas que entran y salen del teatro de operaciones. Los relevos de fuerzas se realizan de manera escalonada y hay momentos que ambas fuerzas coinciden durante los periodos de transferencia de autoridad.

También hay otras explicaciones, como por ejemplo lo sucedido en Afganistán en septiembre de 2010. Durante el periodo de despliegue de capacidades, consecuencia del incremento de fuerzas que realizaba Estados Unidos para acelerar las condiciones necesarias para la salida de Afganistán, el Pentágono detectó un pequeño desajuste de fuerzas. Según el Departamento de Defensa, se había desplegado un 10% de fuerzas superior a lo autorizado por el Congreso.<sup>22</sup> Se debía a que gran parte de los dividendos de fuerza originados por retirar medios y recursos de Irak se desplegaron directamente sin pasar por el territorio nacional norteamericano. El periodo de armonización se extendió por cerca de seis meses y afectó de manera desigual a cada área de responsabilidad de los Mandos Regionales de Afganistán. El ajuste de fuerzas tuvo impacto en los planes de aquel momento, ya que desde que el General

<sup>21</sup> Robinson, Linda (2013): *One Hundred Victories: Special Operation and the Future of Warfare*, New York, Public Affairs, capítulo 13.

<sup>22</sup> Belasco, Amy: "The Cost of Iraq, Afghanistan, and Other Global War on Terror Operations Since 9/11", *CRS Report for Congress*, 2 de septiembre de 2010.



McChrystal se había hecho cargo del mando de ISAF en 2009, las revisiones de planes de campaña se habían diseñado de una forma más realista, teniendo en cuenta el aumento de medios en teatro y las nuevas posibilidades de hacer más que brindaban las nuevas capacidades<sup>23</sup>.

Como consecuencia, el número de operadores desplegados permanentemente alcanzó unas cifras muy elevadas para tratarse de un personal altamente especializado y por tanto, un recurso limitado que se tardaba mucho tiempo en generar y en tener preparado para el combate. En 2012, el entonces jefe del US SOCOM, Almirante William McRaven, afirmaba que su mando incluía 66.000 efectivos de los cuales 44.000 eran potencialmente desplegados, y de ellos unos 33.000 pertenecían a unidades tácticas, con capacidad de ejecución de acciones en el terreno. De los operadores, en ese momento entre 10.000 y 12.000, estaban desplegados simultáneamente en unos 79 países, 7.500 de ellos en Afganistán y el resto en otros lugares. Es decir, un tercio de sus 33.000 operadores estaban permanentemente desplegados fuera de Estados Unidos, si bien solo uno de esos escenarios, Afganistán, concentraba la mayoría de los recursos<sup>24</sup>.

De este modo, se ha producido un aumento continuado en el volumen de fuerzas de operaciones especiales sin precedentes en la historia militar norteamericana. Un aumento que ha ido vinculado a nuevas prioridades de gasto de defensa, recogidas en documentos periódicos de revisión de capacidades militares y en cambios legislativos para regular el empleo de estas fuerzas.<sup>25</sup> En poco más de diez años se ha introducido un nuevo modelo estratégico de empleo de este tipo de fuerzas, con cambios en responsabilidades y cometidos, nuevas doctrinas, cambios en los métodos de adiestramiento, cambios en procedimientos, así como cambios y creación de nuevas estructuras orgánicas para potenciar el empleo de las fuerzas de operaciones especiales. Una innovación en el empleo de la fuerza a la que, como veremos a continuación, se han ido sumando la mayoría de los miembros OTAN.

### **3. Consecuencias sobre las fuerzas de operaciones especiales de los aliados OTAN y otros países occidentales**

El éxito de un ejército a la hora de innovar suele poner en marcha procesos de emulación por parte de otras fuerzas armadas, impulsada por una de las tres siguientes razones: responder a los cambios del entorno estratégico tratando de estar a la altura de eventuales competidores, ser capaz de interoperar con ejércitos aliados, o fortalecer la identidad del ejército.<sup>26</sup>

La emulación puede estar justificada por un cálculo racional en la medida en que se trata de asumir un cambio que ya ha sido desarrollado y experimentado con éxito por las fuerzas armadas de otros país o países. Desde esa perspectiva la emulación es una estrategia eficiente, pues ahorra los costes que conlleva todo proceso de ensayo y error. Al mismo tiempo, también es racional si la innovación que se importa es necesaria y se cuenta con los

<sup>23</sup> Información del Teniente Coronel Jefe de la Sección de J5, Planes, en el Cuartel General del mando Regional Oeste de ISAF en Herat, Afganistán, Octubre 2010.

<sup>24</sup> Entrevista en el Aspen Security Forum al Almirante William McRaven Jefe del USSOCOM publicada en YouTube el 24 de septiembre de 2012, en <http://www.youtube.com/watch?v=pR1Nkp5JdSc>.

<sup>25</sup> Department of Defense: "Quadrennial Defense Review Report" (Febrero de 2006); Department of Defense: "Quadrennial Defense Review Report" (Febrero de 2010), Department of Defense: Quadrennial Defense Review Report (Marzo de 2014).

<sup>26</sup> Jordán, Javier: "¿Qué factores impulsan la innovación militar?", *Análisis GESI*, 12/2014 (30 de junio de 2014), en <http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/%C2%BFqu%C3%A9-factores-impulsan-la-innovaci%C3%B3n-militar>.



recursos necesarios para asumirla. La generalización de las emulaciones da lugar a procesos de difusión militar. Según Michael C. Horowitz, la difusión militar se produce cuando un proceso de innovación alcanza un nivel de progreso que le permite ‘debutar’ o demostrar su efectividad tanto en la guerra como en tiempo de paz. Es en ese momento cuando el resto de actores cuentan con información suficiente para comprender el significado de esa innovación concreta y, en consecuencia, algunos de ellos se sienten impulsados a emularla. Otros, sin embargo, no lo hacen porque no lo necesitan, no cuentan con los recursos necesarios para ello o porque sus organizaciones militares no favorecen el cambio.<sup>27</sup>

En el caso que estamos analizando la importancia creciente que presta Estados Unidos a sus fuerzas de operaciones especiales ha tenido un eco efectivo en muchos de sus aliados OTAN, poniendo en marcha procesos de difusión en sus respectivas fuerzas armadas que podemos relacionar fundamentalmente con dos conjuntos de factores. Por un lado, la adaptación a un entorno estratégico caracterizado por conflictos asimétricos e híbridos como son a día de hoy por ejemplo los de Siria, Irak, Libia o Mali. Y, por otro, la necesidad de operar conjuntamente con las fuerzas de operaciones especiales norteamericanas en el marco de la OTAN, algo que se ha hecho extensivamente en Afganistán.

De este modo, en poco más de una década, ha tenido lugar un proceso de difusión que se ha traducido en la potenciación de este tipo de fuerzas y en la creación de nuevas estructuras orgánicas. En la mayoría de los casos han sido estructuras de carácter conjunto.

Cuadro 1. Mandos de Operaciones especiales creados de 1980 a 2001

| Año  | País   | Nombre   | Observación            |
|------|--|--|------------------------|
| 1980 | Estados Unidos  | Creación del Mando de Operaciones Especiales Conjunto de Estados Unidos, JSOC. | Estructura Conjunta    |
| 1981 | Noruega         | Mando especial de la Defensa noruega (FSK)                                     | Estructura Conjunta    |
| 1987 | Estados Unidos  | Mando de Operaciones especiales de EE.UU. (USSOCOM)                            | Estructura Conjunta    |
| 1987 | Reino Unido     | Dirección de fuerzas especiales del Reino Unido (DSF)                          | Estructura Conjunta    |
| 1991 | Francia         | Mando de operaciones especiales de Francia.                                    | Estructura Conjunta    |
| 1996 | Alemania        | Mando de fuerzas especiales (KSK)  | Estructura de Ejército |
| 1998 | España          | Mando de Operaciones Especiales (MOE)  | Estructura de Ejército |

<sup>27</sup> Horowitz, Michael C. (2010): *The Diffusion of Military Power: Causes and Consequences for International Politics*, Princeton, Princeton University Press.



|      |   |  |                     |
|------|---|--|---------------------|
| 2000 | Holanda  | Departamento de operaciones especiales de Holanda. | Estructura Conjunta |
|------|---|--|---------------------|

Fuente: elaboración propia basado en información de NATO Special Operations Headquarters, *Special Operations Forces Study*. December 2012; USSOCOM *Fact Book 2013*; USSOCOM, *United States Special Operations Command 20th Anniversary History*, 2007.

Si en casi veinte años, de 1981 al 2000, habían visto la luz siete nuevas organizaciones de fuerzas de operaciones especiales, pertenecientes a siete países, del 2002 al 2014, en casi la mitad de tiempo, lo habían hecho 19 nuevas estructuras, pertenecientes a 12 países y a una organización internacional. Es decir, desde 2001, se había creado el doble de estructuras de operaciones especiales en la mitad de años. Una muestra de emulación que refleja la importancia y la utilidad concedida desde el ámbito internacional a las capacidades de operaciones especiales.

Cuadro 2. Creación de estructuras orgánicas y unidades por países occidentales a partir de 2001

| Año  | País             | Nombre   | Observación                    |
|------|--|--|--------------------------------|
| 2002 | Brasil           | Creación de una Brigada de fuerzas especiales                                | Estructura de Ejército         |
| 2002 | Francia         | Brigada de operaciones especiales del ET                                     | Estructura de Ejército         |
| 2003 | Australia       | Mando de operaciones especiales de Australia. (SOCOMD)                       | Estructura Conjunta            |
| 2004 | Italia          | Mando conjunto de operaciones especiales de Italia (COFS).                   | Estructura Conjunta            |
| 2005 | Alemania        | Mando conjunto de operaciones especiales de Alemania (commando FOSK)         | Estructura Conjunta            |
| 2005 | EE:UU           | Centro para Operaciones Especiales, CSO (organización en beneficio del JSOC) | Estructura Conjunta            |
| 2005 | España          | Mando de Guerra Naval Especial de la Armada                                  | Estructura de Ejército /Armada |
| 2005 | Reino Unido     | Regimiento de Reconocimiento Especial  | Unidad de Ejército             |
| 2006 | Estados Unidos  | Mando de operaciones especiales de los Marines de Estados Unidos (MARSOC)    | Estructura de Ejército         |
| 2006 | OTAN            | Centro Coordinador de Operaciones Especiales de la OTAN                      | Estructura multinacional       |



|      |   |  |                                     |
|------|---|--|-------------------------------------|
| 2006 | Canadá       | Mando de operaciones especiales de Canadá (CANSOFCOM)                          | Estructura Conjunta                 |
| 2006 | Reino Unido  | Grupo de Apoyo a Fuerzas Especiales  | Estructura de Ejercito              |
| 2007 | España       | Departamento de operaciones especiales (J3B) en el Mando de Operaciones (MOPS) | Estructura Conjunta                 |
| 2007 | Polonia      | Mando de operaciones especiales de Polonia (POLSOCOM)                          | Creación de un 4º Ejercito/Servicio |
| 2008 | Alemania     | Creación de una División OE que engloba al KSK                                 | Estructura de Ejercito              |
| 2008 | Lituania     | Mando De Operaciones Especiales de Lituania (LITHSOCOM)                        | Estructura Conjunta                 |
| 2010 | OTAN         | NSHQ, Cuartel General de OE de la OTAN   | Estructura conjunta y multinacional |
| 2011 | Israel      | Mando Conjunto de OE. Depth Corps  | Estructura Conjunta                 |
| 2014 | España     | Mando Conjunto de Operaciones Especiales                                       | Estructura Conjunta                 |
| 2014 | Italia     | Mando de Operaciones Especiales del ET   | Estructura de Ejercito              |

Fuente: elaboración propia con información proporcionada por fuentes abiertas del Centro Coordinación de Operaciones Especiales y de Cuartel General de Operaciones Especiales de la OTAN en SHAPE, Mons, Bélgica, completada con entrevistas con oficiales de enlace internacionales en el Ejército de Tierra de España.

### **3.1. Cambios en el entorno estratégico**

Como ya hemos señalado, un conjunto de factores que impulsan tanto los procesos de innovación militar, como los de emulación y difusión militar, son los cambios en el entorno estratégico, que demandan de las fuerzas armadas una adaptación a las nuevas necesidades. Esto se aprecia claramente en el papel cada vez más relevante que se otorga a las fuerzas de operaciones especiales. De manera resumida dichos factores son los siguientes:

Por un lado, el carácter en ocasiones asimétrico y en otras ocasiones híbrido de la amenaza a la que se enfrentan las fuerzas armadas aliadas en escenarios de insurgencia como los que existen a día de hoy en Afganistán, en Oriente Medio y en el Sahel. Tanto para misiones de acción directa (neutralización de cuadros intermedios y líderes de alto nivel de organizaciones terroristas, o rescate de rehenes), como para acciones indirectas vinculadas a la reforma del sector de la seguridad en misiones de estabilización.

Por otro, las opiniones públicas occidentales son cada vez menos tolerantes a los despliegues prolongados de grandes contingentes militares en países donde no siempre son



bien acogidos y donde los objetivos a alcanzar resultan elusivos. El apoyo social disminuye más aún si la misión incluye el combate y la pérdida de vidas humanas. La lucha contra la insurgencia en Irak, con más de cuatro mil muertos en el lado americano, y la de Afganistán con otros dos mil soldados estadounidenses caídos son recordatorios del coste en bajas que suponen este tipo de despliegues.<sup>28</sup> Al mismo tiempo, la crisis económica y los recortes que ésta ha supuesto en las fuerzas armadas de la mayoría de los países OTAN tampoco hacen sostenible los despliegues militares a gran escala.

Todo ello está motivando una actitud más favorable en algunos gobiernos aliados al empleo preferente de las fuerzas de operaciones especiales. Se percibe positivamente y se acepta con más facilidad el despliegue de fuerzas de operaciones especiales a la hora de fortalecer las capacidades de fuerzas de seguridad locales. A la vez, las misiones de asistencia de fuerzas de seguridad locales y las actividades relacionadas con la reforma del sector de seguridad reciben menos atención por parte de la opinión pública y, en caso de conocerse, mayor aprobación. Desde el nivel político se aceptan igualmente con interés las capacidades de operaciones especiales por ofrecer un perfil muy discreto de empleo de la fuerza, que alarma menos a las opiniones públicas nacionales e internacionales y a las poblaciones locales (al ejercer una presencia poco intrusiva). Su limitada entidad las hace también rentables económicamente, al implicar menores costes su despliegue, y no estar supeditadas a grandes esfuerzos logísticos de sostenimiento. Por último, la esfera de decisión política entiende que se trata de una herramienta diferente para problemas y soluciones diferentes, que se adapta mejor en la lucha contra adversarios híbridos y asimétricos.<sup>29</sup>

Se imponen, por tanto, de forma gradual unos procesos de empleo de la fuerza con tres características fundamentales: pequeñas huellas logísticas y bajo nivel de presencia; muy alta capacidad de respuesta; y capacidad de asistencia y asesoramiento de las fuerzas locales. Tres características propias de las fuerzas de operaciones especiales.

En la mayoría de los países occidentales de referencia se están llevando a cabo de forma acelerada unos procesos de transformación en las fuerzas armadas, con la tendencia común de una reducción cuantitativa de las fuerzas convencionales terrestres (La disminución en cantidad está siendo compensada e con un incremento de la calidad en su preparación, equipamiento y tecnología) y aumento en las capacidades conjuntas de operaciones especiales. Los gráficos 3 y 4, con un análisis comparativo entre nueve países de la OTAN muestran que en un periodo medido desde 1996 hasta 2020 las fuerzas terrestres se habrán reducido previsiblemente en un 25%. Mientras que de 2001 a 2020 las fuerzas de operaciones especiales habrán crecido casi un 200%.

<sup>28</sup> Datos extraídos de Icasualties.org: <http://icasualties.org/>.

<sup>29</sup> Robinson: "The Future of Special Operations. Beyond Kill and Capture", *op. cit.*



Gráfico 3. Datos comparativos sobre reducciones de fuerzas terrestres y aumento de capacidades de operaciones especiales en países occidentales de referencia y en otros países con menor producto interior bruto que España<sup>30</sup>

|             | Fuerzas Terrestres Presente (1996-2013) | ET Futuro 2020 | Tendencia | Mill hab (2014) | PIB (B \$) (2013) | FOE Presente (2001-2014)                | FAS FOE Futuro | Tendencia |
|-------------|---|----------------|-----------|-----------------|-------------------|---|----------------|-----------|
| EE.UU       | 520 K                                   | 450 K          |           | 318,3           | 16,80             |   | 71 K           |           |
| Alemania    | 240 K (1996)                            | 61 K (2020)    |           | 82,6            | 3,63              | Aumento División (2008)                 | 3,0 K          |           |
| Reino Unido | 100 K (2013)                            | 82 K (2020)    |           | 63,1            | 2,53              | Aumento U Reco U Helis 2006             | 3,5 K          |           |
| Italia      | 103 K (2013)                            | 80 K           |           | 61,4            | 2,07              | Aumento Rgto (2004)<br>Mando OE ET 2014 | 3,0 K          |           |
| Francia     | 268 K (1996)                            | 110 K          |           | 65,8            | 2,73              | 2,2 K                                   | 3,6 K          |           |
| Turquía     | 402 K (2013)                            | 402 K (2013)   |           | 76,7            | 0,82              | 3 K                                     | 6 K            |           |
| Polonia     | 69 K (2020)                             | 65 K (2020)    |           | 38,5            | 0,52              | 2,5 K                                   | 2,7 K          |           |
| España      | 72 K                                    | 68 K           |           | 46,8            | 1,36              | 1,1 K                                   | 1,35 K         |           |
| Bulgaria    | 50 K (1996)                             | 16 K (2014)    |           | 7,2             | 0,05              | 1,3K                                    | 1,5K           |           |

Fuente elaboración propia con Datos del Military Balance y de entrevistas con Oficiales de Enlace internacionales en el Ejército de Tierra de España; USSOCOM a través de página oficial. USSOCOM, *Fiscal Year 2015 Budget Highlights*; Feickert, Andrew, *US Special Operations Forces (SOF): Background and issues for Congress*, CRS Report for Congress, May 8, 2014.

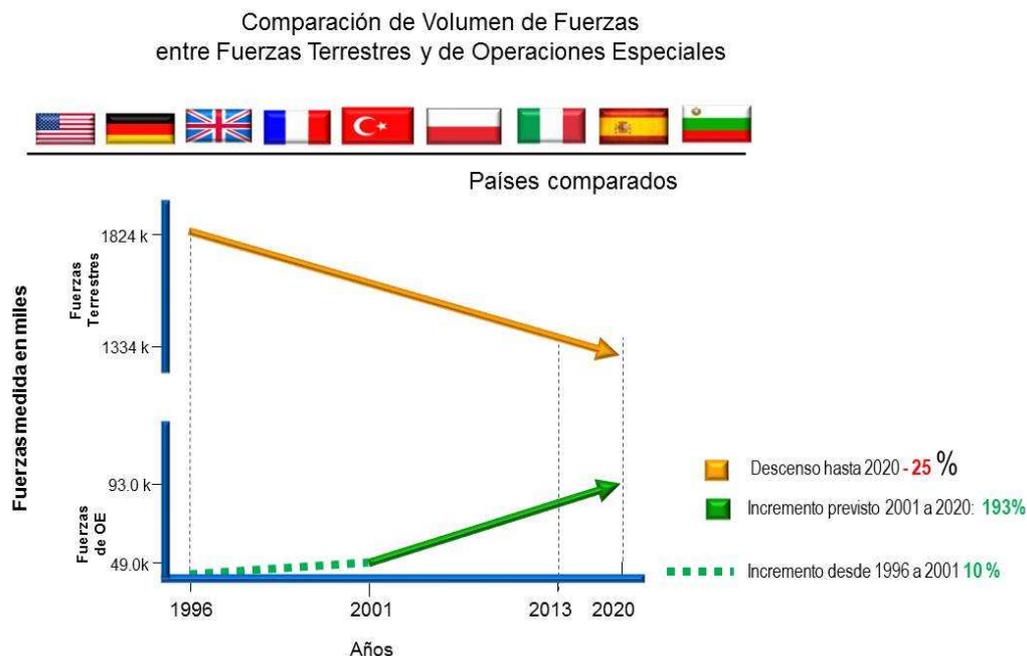
Los esfuerzos futuros para mitigar el impacto de la reducción del tamaño de las fuerzas armadas en general, y de las fuerzas terrestres en particular, incluyen entre otras medidas un mayor protagonismo de las fuerzas de operaciones especiales.<sup>31</sup> En concreto una elevada confianza en unas relativamente reducidas, pero cada vez más caras fuerzas de operaciones especiales con capacidad de llevar a cabo misiones muy específicas<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> Los datos de España referidos a las Fuerzas de Operaciones Especiales (FOE) no incluyen fuerzas aeromóviles de ala rotatoria o fija.

<sup>31</sup> Lasconjarias, Guillaume: *NATO's Land Forces: Losing Ground*, Washington D.C. American Enterprise Institute for Public Policy Research (Junio de 2014).

<sup>32</sup> Esta tendencia queda reflejada con el establecimiento del Cuartel General de Operaciones Especiales de la OTAN (NATO Special Operations Headquarters, NSHQ). De acuerdo a su sitio web su establecimiento junto al Mando principal de Operaciones aliado (Allied Command Operations, ACO) confirma la función del NSHQ y su apoyo en asesoramiento sobre operaciones Especiales a SACEUR.

Grafico 4. Tendencias de Incremento de Fuerzas de Operaciones Especiales en los últimos años.



Fuente elaboración propia con Datos del Military Balance y de entrevistas con Oficiales de Enlace internacionales en el Ejército de Tierra de España; USSOCOM a través de página oficial. USSOCOM, *Fiscal Year 2015 Budget Highlights*; Feickert, Andrew, *US Special Operations Forces (SOF): Background and issues for Congress*, CRS Report for Congress, May 8, 2014.

Por otra parte, las fuerzas de operaciones especiales se adaptan con mayor facilidad a un entorno estratégico emergente cada vez más interconectado. Se trata de un modelo de empleo de fuerza más ágil y participativo, que favorece la colaboración e integración de capacidades. Entre las soluciones para optimizar el empleo de la fuerza, Estados Unidos ha desarrollado el concepto de «Global SOF Network». Esta iniciativa, ha experimentado un impulso muy importante durante los últimos años y a ella se están sumando fuerzas de todos los países del mundo. Para España supone una fuente de oportunidades de optimización de recursos y preparación de la fuerza muy importante.

La iniciativa *Global SOF Network* representa un nuevo modelo de cooperación internacional, en función de los intereses nacionales. Favorece la capacidad de respuesta rápida al establecer canales de relación más rápidos y eficaces que los tradicionales de cooperación internacional de alianzas, los cuales con mecanismos de relación más burocráticos, precisan de consenso, tienen ciclos de decisión más largos, corriendo el riesgo de ofrecer respuestas menos eficaces.

Para los países de limitada entidad económica y nivel de ambición político medio ha supuesto una buena inversión el despliegue de fuerzas de operaciones especiales en Afganistán. Por ejemplo, Lituania, Bélgica u Holanda han logrado una mayor visibilidad y unos buenos retornos en términos de influencia internacional con el empleo de pequeños compromisos de fuerza de operaciones especiales<sup>33</sup>.

<sup>33</sup> Holanda participa en la actualidad con un contingente de más de 300 militares de fuerzas especiales, en Mali, bajo mando de MINUSMA. La postura holandesa de compromiso consigue mucha visibilidad a los ojos de la



En realidad, la rentabilidad del binomio eficacia-coste económico de fuerzas de operaciones especiales es siempre alto. Son unidades muy baratas comparadas con otras. El coste de un Eurofighter es de aproximadamente 77 millones de euros, el de un helicóptero NH-90 16 millones y el de un avión de transporte A-400M 100 millones de euros, mientras que el precio de una fragata europea multi- misión (FREMM) es de aproximadamente unos 342 millones. Comparativamente, esas cantidades quedan muy por encima de la inversión de 13 millones de euros que requiere equipar completamente a unos 110 militares de operaciones especiales, incluyendo la movilidad a base de vehículos especiales, comunicaciones, ordenadores, armamento, visión nocturna, vigilancia óptica y otro tipo de equipo especial. Es decir, un Grupo de Operaciones Especiales de unos 250 efectivos con tecnología de última generación, con el apoyo necesario y mantenimiento para personal, equipo y armas costaría aproximadamente 26 millones de euros.

En relación a los presupuestos de 2007 de diferentes países OTAN esa cantidad de 26 millones de euros supone un 5% del presupuesto militar estonio, 3% del Lituania o Bélgica, el 2% del de Eslovenia, el 1% del de Eslovaquia, Polonia y Hungría y muy por debajo del 0,01 % de los gastos de Defensa de países como Alemania, Italia, Francia, Canadá, España, Reino Unido o los Estados Unidos.<sup>34</sup> Estudios y valoraciones que no escapan del seguimiento de las comisiones de defensa de los parlamentos de los países OTAN, quienes cada vez más ejercen un mayor control en los gastos de defensa y en el análisis de su rentabilidad futura.

### **3.2. La operación en Afganistán como impulsor de la difusión militar**

Otro factor que ha contribuido a la importancia creciente de las fuerzas de operaciones especiales de los países aliados ha sido su formidable empleo en Afganistán, en el marco de la ISAF. Inicialmente la presencia se limitó a países como Polonia, Reino Unido, Francia y Dinamarca y otros aliados no OTAN como Australia o algunos países árabes que comprometieron sus fuerzas en la operación *Enduring Freedom*.<sup>35</sup> El incremento de este tipo fuerzas sucedería a partir de 2006, tras la creación de una estructura permanente de operaciones especiales en el ámbito de la Alianza.<sup>36</sup>

Ese mismo año la OTAN había reconocido expresamente el mayor protagonismo atribuido a las fuerzas de operaciones especiales en un documento publicado por el Comité Militar. En dicho documento, el de mayor nivel que establece la política de operaciones especiales de la OTAN, se afirmaba que las fuerzas de operaciones especiales eran las más apropiadas para enfrentarse a las amenazas difusas a las que tenía que dar respuesta la OTAN, entre ellas las múltiples formas de terrorismo.<sup>37</sup>

En la cumbre de Riga de noviembre de 2006, los Jefes de Estado de los países miembros de la OTAN aprobaron el desarrollo de la denominada Iniciativa de

---

ONU. Su apuesta por un pequeño contingente de fuerzas, pero de elevada calidad, es una medida de gran rentabilidad para su aspiración de ocupar un espacio como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para el periodo 2017-2018.

<sup>34</sup> NATO Special Operations Headquarters: "Special Operations Forces Study" (Diciembre de 2012), p. 30.

<sup>35</sup> Carta del Ministro de Defensa de Polonia, Jerzy Szmajdzinski al Secretario de Defensa de Estados Unidos, Donald Rumsfeld, el 3 de Agosto de 2005, y contestaciones de Secretario de Defensa, así como Action Memo de Peter Floty, Vicesecretario de Defensa para Política de Seguridad Internacional, en <http://papers.rumsfeld.com/library/>.

<sup>36</sup> Chamberlain, Nigel: "New Special Forces HQ open for business", *NATO Watch*, 14 de diciembre de 2012, en <http://www.natowatch.org/node/834>.

<sup>37</sup> Las SOF están jugando un papel de creciente importancia en los escenarios asimétricos y son fuerzas muy apropiadas para contribuir a dar respuesta a las amenazas difusas a las que se enfrenta la OTAN, tales como las múltiples modalidades de terrorismo. NATO: "MC 437/1 Military Committee Special Operations Policy" (14 de junio de 2006), p. 3, citado en NATO Special Operations Headquarters, "Special Operations Forces Study" (Diciembre 2012), p. 10.



Transformación de las Fuerzas de Operaciones Especiales de la OTAN (NATO Special Operations Transformation Initiative, NSTI). La buena marcha de esa iniciativa fue presentada por el Mando Supremo de la Alianza en Europa (SACEUR) como ejemplo de objetivos alcanzados en tiempo récord en la reunión de altos dignatarios de la OTAN celebrada en Bucarest en abril de 2008. Desde entonces la NSTI continuó evolucionando, en gran medida debido a la necesidad y el impulso que la OTAN proporcionó a las capacidades de operaciones especiales sobre el terreno, en Afganistán.

En 2006 el Almirante McRaven, Jefe del Mando de Operaciones Especiales en Europa, fue designado primer Jefe del Centro Coordinador de Operaciones Especiales en el ámbito de la OTAN (NSCC en sus iniciales inglesas). Su liderazgo en el desarrollo de esa iniciativa fue decisivo para el impulso que experimentó durante los primeros años. El NSCC constituía el embrión de lo que en 2010 llegaría ser un Cuartel General de Operaciones Especiales en la OTAN (NSHQ). McRaven tenía la intención de crear un lugar de enseñanza y adiestramiento común para los miembros de las fuerzas de operaciones especiales de la OTAN. Aprovechó la puesta en marcha del NSCC para fomentar la cultura de operaciones especiales e impulsar la participación de fuerzas especiales de los países Europeos en la Operación ISAF en Afganistán. Por ese motivo viajó por todos los países miembros tratando de conseguir un compromiso de implicación de fuerzas.<sup>38</sup>

La iniciativa de McRaven tuvo éxito y del año 2008 al 2012 el incremento de la presencia de fuerzas de operaciones especiales de la coalición multinacional de la operación ISAF en Afganistán ascendió en un 600 %.<sup>39</sup> Llegaron a desplegar anualmente una media de veintiséis países, aportando en total unos 2.250 operadores. El número de militares desplegados y de países variaba cada año. Las fuerzas de operaciones especiales son un recurso limitado y ello dificulta que todos los países puedan mantener una presencia continuada con rotaciones sostenidas. Algunos, como Noruega, Suecia, y Lituania, alternaban periodos de presencia con periodos de descanso. Las cifras oscilaban ligeramente de un año a otro. El gráfico 5 muestra el número de países y de fuerzas desplegadas en el periodo comprendido entre el año 2011 al 2012. Los Estados Unidos mantenían en la operación ISAF una presencia testimonial de 150 operadores. El grueso de sus fuerzas se encontraba bajo mandato de la operación *Enduring Freedom*, con reglas de enfrentamiento menos restrictivas que ISAF, lo que les proporcionaba mayor flexibilidad.

<sup>38</sup> Robinson, "One hundred victories...", *op. cit.*

<sup>39</sup> "NATO Special Operations Headquarters", *op. cit.*, p. i.

Grafico 5. Número de países y fuerzas de operaciones especiales desplegadas en la operación ISAF entre los años 2011 y 2012



Fuente: elaboración propia basado en datos de: Morgan, Wesley: *Coalition Combat Forces in Afghanistan. Afghanistan order of Battle*, Institute for the Study of War, April 2013, en

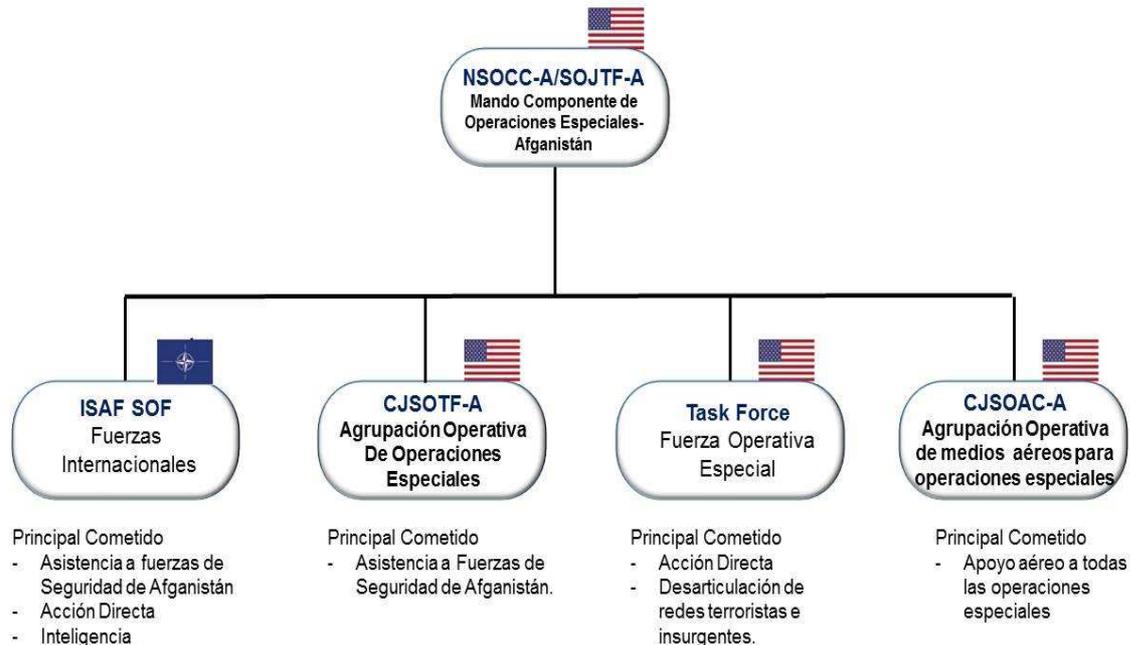
[https://www.understandingwar.org/sites/default/files/AfghanistanOrbat\\_April2013.pdf](https://www.understandingwar.org/sites/default/files/AfghanistanOrbat_April2013.pdf); Brigadier General Mark Smethurst (AUS) COM ISAF SOF: «Brief to SO/LIC Symposium» 11-12 de octubre de 2013. Disponible en <http://www.dtic.mil/ndia/2013SOLIC/Smethurst.pdf>.

Las fuerzas de operaciones especiales encuadradas en la operación de ISAF operaron en Afganistán hasta 2012 bajo un solo mando, dependientes de un Cuartel General denominado NATO SOF HQ, cuyo Jefe era un General de Brigada, normalmente americano, británico o australiano. El Jefe del NATO SOF HQ informaba y dependía directamente del Comandante del Teatro (COMISAF), aspecto que simplificaba sustancialmente las relaciones de mando. Un mando único de operaciones especiales en la cadena de ISAF que favorecía la sincronización y el aprovechamiento de los medios disponibles en teatro.

Por tanto, en Afganistán existían dos cadenas de Mando de fuerzas de operaciones especiales: la de *Enduring Freedom* y la de ISAF, entre las que había cada vez un mayor grado de entendimiento y coordinación; lo que a su vez favoreció una buena unidad de esfuerzo. Entre ambas cadenas de mando se compartían medios y productos de inteligencia, medios de vigilancia y reconocimiento (ISR), los helicópteros a disposición de la operación ISAF y los de la operación *Enduring Freedom*. Todas estas capacidades se integraron con las de las unidades de operaciones especiales afganas de reciente creación. Muchas de ellas habían sido las primeras de las fuerzas armadas afganas en alcanzar la capacidad de operar autónomamente sin el liderazgo de ningún país. La coordinación fue viable respetando los intereses nacionales de cada uno de los Estados y el mandato OTAN. A partir de 2012, se lograría la unidad de mando creándose un mando único detentado por un General americano de dos estrellas.<sup>40</sup> Dicho mando terminó unificando definitivamente las cadenas de ISAF y *Enduring Freedom*.

<sup>40</sup> United States Special Operations Command, "Factbook 2013", en [http://www.socom.mil/News/Documents/USSOCOM\\_Fact\\_Book\\_2013.pdf](http://www.socom.mil/News/Documents/USSOCOM_Fact_Book_2013.pdf).

Gráfico 6. Organización operativa de las fuerzas de Operaciones Especiales en Afganistán a partir de 2012, con cadena de mando única



Fuente: Elaboración propia a partir de los Factbook 2013 y 2014 del United States Special Operations Command.

#### 4. Conclusión

Los ejércitos son organizaciones vivas que responden a los inputs procedentes del entorno. En el caso que hemos analizado, tanto la naturaleza de la amenaza, como los condicionantes de carácter social, político y económico tienden a potenciar el protagonismo de las unidades de operaciones especiales en las fuerzas armadas de los países OTAN. Unas fuerzas que tradicionalmente han ocupado un rol secundario y en apoyo del grueso de las fuerzas convencionales, pero que desde hace algo más de una década han visto elevado su perfil, también en términos de recursos humanos y materiales. La continuidad de los factores que han impulsado este proceso de innovación militar apunta a la pervivencia y profundización de este proceso de cambio.





## LA CONSTRUCCIÓN DEL PODER NACIONAL EN LA BOLIVIA DE EVO MORALES (2006-2014)

**Cristián Faundes<sup>1</sup>**

*Centro de Estudios Estratégicos, Academia de Guerra del Ejército de Chile*

### **Resumen:**

En atención al cumplimiento de dos periodos de gobierno de Evo Morales como Presidente de Bolivia en 2014 y a que ha sido reelecto para un tercer mandato (2015-2019), en un contexto de bonanza, estabilidad política y crecimiento relativamente alto, parece pertinente evaluar el proceso de construcción de poder en Bolivia. La inquietud se justifica en especial por el acelerado aumento del PIB y el consecuente aumento en el gasto en Defensa, todo lo anterior en un escenario político interno en que surge una nueva elite que viene con el ánimo de ampliar las fronteras del país hacia el Pacífico bajo el argumento de la reivindicación.

**Palabras clave:** Bolivia, poder nacional, Evo Morales, demanda marítima boliviana.

**Title in English:** "Constructing National Power in Evo Morales' Bolivia (2006-2014)"

### **Abstract:**

Considering that by 2014 President Evo Morales has fulfilled two periods as Head of State in Bolivia, and that he has been elected consecutively for a third mandate (2015-2019), in a context of economic wealth, political stability and relatively high growth, it seems pertinent to evaluate the process of power building in Bolivia. This interest originates particularly taking into account the accelerated growth of Bolivia's GDP and the subsequent growth in defense spending, all of which has happened while a new elite storms the internal political scene with the aim to expand the country's borders towards the Pacific under the argument of vindication.

**Keywords:** Bolivia, national power, Evo Morales, Bolivian maritime claim.

Copyright © UNISCI, 2015.

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.*

---

<sup>1</sup> Cristián Faundes es investigador. Centro de Estudios Estratégicos, Academia de Guerra del Ejército de Chile. E-mail: [cfaundess@acague.cl](mailto:cfaundess@acague.cl).



## 1. Introducción

Parece oportuno apreciar la situación del poder nacional de Bolivia a modo de observar su evolución luego que se cumplen dos periodos de gobierno de Evo Morales (2006-2009 / 2010-2014) y anotando que ha sido reelecto para un tercer mandato (2015-2019). Básicamente se identifica la necesidad de evaluar el desarrollo de capacidades desde una perspectiva amplia. Como consecuencia, aparece el primer desafío de encontrar un marco metodológico funcional que permita alcanzar conclusiones útiles para comprender el proceso de desarrollo con un enfoque en las capacidades de poder sobrepasando el ámbito de la Defensa.

El poder es un elemento básico de subsistencia de un Estado que pretenda mantener su soberanía. El poder en todas sus dimensiones tiene una relación tan profunda con la soberanía a tal punto que incide en los procesos de toma de decisiones políticas a todo nivel, incluyendo la política exterior. La soberanía se instaura como un elemento principal en el gobierno de Morales, proveniente de la herencia histórica de los pueblos originarios de nuestra América, tema particularmente sensible para Bolivia, que a pesar de tener una población mayoritariamente indígena tiene por primera vez un mandatario originario. Su mensaje es el de la liberación, que se consigue por medio del establecimiento de una democracia de los pueblos, capaz de tomar decisiones soberanas, libre de presiones foráneas. El trasfondo es la historia y el sabor amargo de la opresión, un hecho objetivo para el originario en Bolivia, e incluso un sentimiento. En este contexto, no es casual que Evo Morales pida un minuto de silencio por los "mártires de la liberación" cuando asume el mandato presidencial el 22 de enero de 2006. En esta ocasión destaca que "...estamos acá para cambiar nuestra historia, este movimiento indígena originario no es concesión de nadie; nadie nos ha regalado, es la conciencia de mi pueblo, de nuestro pueblo"<sup>2</sup>. Asociado con lo anterior se encuentra como elemento clave de su mandato el concepto de "descolonización" que aparece en forma notoria en el Artículo 9 de la Constitución de 2009 como elemento base para constituir una sociedad armoniosa y justa, "sin discriminación ni explotación, con plena justicia social, para consolidar las identidades plurinacionales"<sup>3</sup>. Su objetivo es "refundar" el país como un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, según explica en la *Constitución Política del Estado* que "...integra y articula los propósitos de avanzar hacia una Bolivia democrática, productiva, portadora e inspiradora de la paz, comprometida con el desarrollo integral y con la libre determinación de los pueblos"<sup>4</sup>. Instrumento esencial para tal cometido es el *Plan Nacional de Desarrollo*, en cuya versión final<sup>5</sup> plantea que sus propuestas y orientaciones son la base del inicio del desmontaje del colonialismo y del neoliberalismo en el país; según el propio texto, además constituyen "...el resultado de las demandas seculares y actuales del pueblo para construir un Estado pluricultural y comunitario, que permita el empoderamiento de los movimientos sociales y pueblos indígenas emergentes"<sup>6</sup>. Como consecuencia, se observa que la refundación tiene como trasfondo un aspecto reivindicativo, propio del indigenismo, que pasa por un proceso de empoderamiento con el fin de conquistar

<sup>2</sup> Morales Ayma, Evo (2006): *Discurso Inaugural del Presidente Evo Morales Ayma*, presentado por Evo Morales Ayma al asumir como mandatario ante el Congreso Nacional de Bolivia, La Paz, 22 de enero de 2006, La Paz: Publicaciones Cancillería, Ministerio de Relaciones Exteriores y Cultos de Bolivia.

<sup>3</sup> Bolivia, Estado Plurinacional de (2009) *Constitución Política del Estado*. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.

<sup>4</sup> Bolivia, *Ibid*, Preámbulo.

<sup>5</sup> Aprobada por el Decreto Supremo N° 29272 del 12 de septiembre de 2007.

<sup>6</sup> Bolivia, Estado Plurinacional (2007\_b): "*Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien: Lineamientos Estratégicos*", Plan Nacional de Desarrollo Versión aprobada el 12 de septiembre de 2007 por medio de Decreto Supremo N° 29272, Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, en [http://www.sns.gob.bo/planificacion/documentos/5\\_PND%20VERSION%20OFICIAL.pdf](http://www.sns.gob.bo/planificacion/documentos/5_PND%20VERSION%20OFICIAL.pdf).



la igualdad tan deseada<sup>7</sup>. Teniendo en cuenta que el poder es un elemento crítico de este proceso dirigido por el presidente Evo Morales, corresponde anotar que cualquier aproximación que busque conocer las dinámicas internas del país, justamente pasa por reconocer cómo se desarrolla este empoderamiento y acaso si es efectivo.

De acuerdo con lo anterior, surge la siguiente pregunta de investigación: ¿cómo evoluciona el poder nacional de Bolivia en el gobierno de Evo Morales?

La cuestión cobra especial vigencia no solo en el contexto de fortalecimiento interno de Bolivia sino en el marco de una serie de procesos de cambio en el ámbito regional.

Mientras la institucionalidad de Brasil y Chile se encuentra afectada por una serie de acusaciones de corrupción, Argentina sigue buscando el camino para liberarse de una espiral de deudas. Por su parte, Venezuela se encuentra sumida en una crisis económica que tiene el potencial de afectar al sistema político también. En este contexto, antes Bolivia recibía el respaldo político de Chávez y de Lula; hoy Evo Morales le presta un sustantivo respaldo político a Nicolás Maduro para enfrentar a Estados Unidos, suministra a Brasil con hidrocarburos de carácter estratégico para la zona industrial de Sao Paulo, y aumenta los envíos de gas a Argentina, triplicando el volumen en 4 años (de 2010 a 2013)<sup>8</sup>. En este proceso de crecimiento ha alejado a EE.UU. expulsando al embajador en septiembre de 2008, acusado por conspirar en contra del gobierno de Evo Morales; a la DEA en enero de 2009, acusada de realizar actividades de espionaje y conspiración; incluso a USAID, en mayo de 2013.

Como contraparte, el gobierno ha dado la bienvenida a Irán y la República Popular de China. Aparentemente el primero no concreta sus promesas de colaboración, mientras que el segundo se ha convertido en un aliado estratégico, facilitando fondos y *know how* para la puesta en órbita del primer satélite boliviano (20 de diciembre, 2013), la compra de material bélico y el desarrollo de la industria del litio. Últimamente ha firmado un acuerdo con Argentina para el desarrollo de la energía nuclear (26 de marzo, 2015). Con todo, la dirección política del país ha ido escogiendo sus aliados y sumando fuerzas al interior del país, en el entorno regional, incluso a nivel global. En este contexto, suma fuerzas que le permiten tomar la iniciativa reivindicando un acceso al Pacífico, amenazando la soberanía territorial de Chile.

Con el fin de abordar la interrogante planteada se realiza el ejercicio académico de probar un modelo de análisis de poder nacional propuesto por un grupo de investigadores de la RAND<sup>9</sup>. En este artículo se plasman los resultados de investigación, conforme a lo siguiente.

---

<sup>7</sup> CEEAG - Centro de Estudios Estratégicos de la Academia de Guerra del Ejército de Chile (2014): "Relaciones Chile-Bolivia Implicancias para la Defensa", Ciclo de Conferencias ofrecidas al Ejército de Chile (Sep-Nov 2014).

<sup>8</sup> Según datos de ENARSA los envíos aumentan desde 1.851 millones de m<sup>3</sup>/año en 2010 a 5.690 millones de m<sup>3</sup>/año en 2013. Ver: "Compra Venta de Gas Natural a Bolivia", en <http://www.enarsa.com.ar/index.php/en/gasnatural/125-gas-de-bolivia>.

<sup>9</sup> Tellis, Ashley J.; Bially, Janice; Layne, Christopher y McPherson, Melissa (2000\_a): "Measuring National Power in the Postindustrial Age", *RAND* (2000\_a), en [http://www.rand.org/pubs/monograph\\_reports/MR1110.html](http://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1110.html); y Tellis, Ashley J.; Bially, Janice; Layne, Christopher; McPherson, Melissa y Sollinger, Jerry M.: "Measuring National Power in the Postindustrial Age. Analyst's Handbook", *RAND* (2000\_b), en [http://www.rand.org/pubs/monograph\\_reports/MR1110z1.html](http://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1110z1.html).



## 2. Marco teórico

De acuerdo a lo planteado, cabe enfatizar el interés por abordar el desarrollo de capacidades de poder *nacional* de Bolivia entre 2006 y 2014, ello para precisar que en este estudio se busca identificar cómo evolucionan las capacidades de poder del país como un todo, con miras a alimentar un análisis de mayor alcance que se ejecuta desde las relaciones internacionales. Desde este punto de partida es preciso anotar que en la teoría existe un sinnúmero de definiciones de poder para referirse al Estado. A efectos de este trabajo, destaca la existencia de un rasgo común entre la diversidad de definiciones de poder, "que su ejercicio requiere de determinados recursos, y por tanto las capacidades de los Estados son las que conforman la base del poder"; en este sentido "una medición de recursos es válida para evaluar el poder de un Estado mientras no se consideren los recursos como sinónimo del poder, es decir, siempre que consideremos esta medición en cuanto poder potencial, o como un elemento más en la sumatoria del poder de un país"<sup>10</sup>.

El *poder* es la habilidad para incidir en el comportamiento de otros con el fin de obtener lo que uno desea; Nye aclara que existen tres formas básicas de alcanzarlo, por medio de la coerción, pagos, y atracción<sup>11</sup>. Explica que las primeras dos formas, conocidas genéricamente como el garrote y la zanahoria, se asocian con el poder duro, la última con el poder blando. Considerando el hecho que sea imposible que uno de estos tipos de poder reemplace del todo al otro, sostiene que un país debe implementar estrategias inteligentes para combinar herramientas de poder duro y poder blando<sup>12</sup>. En razón de lo anterior, en sus escritos acota que en la era de la información el éxito no consiste solo en la victoria militar, sino que depende también de quién es la historia que gana<sup>13</sup>. Aunque el autor reconoce que ciertos elementos son constitutivamente "blandos" (tales como la cultura, valores y algunas políticas)<sup>14</sup>, afirma que los instrumentos de poder no se pueden encasillar *per se* en tipos de poder duro o blando. Un ejemplo paradigmático se encuentra en la fuerza militar, con la que se puede ejercer coerción por medio del uso de la fuerza (o amenaza del uso); entregar zanahorias por medio del despliegue en operaciones de no guerra (como por ejemplo en operaciones de rescate, apoyo en entrenamiento, venta de material); e incluso se puede utilizar en términos blandos, cuando por ejemplo una Doctrina de Empleo inspira a otros a seguir su modelo. Desde la perspectiva de Nye, las capacidades se miden en función de la aplicación y los resultados; de hecho en su concepto, el poder tiene un *alcance* (sobre qué actores se ejerce) y un *dominio* (qué tópicos involucra), con lo que el autor sostiene que una cosa es el poder y otra muy distinta los recursos para ejercerlo, por lo tanto su problema es el de la conversión de las capacidades al poder efectivo<sup>15</sup>.

Teniendo en perspectiva los planteamientos de Nye, es pertinente recoger la definición de poder nacional como "la capacidad de un país para procurar sus objetivos estratégicos por medio de acciones intencionadas"<sup>16</sup>. Para RAND, lo anterior supone dos dimensiones de capacidades que son distintas, pero que se encuentran relacionadas; una dimensión externa que consiste en la capacidad de modelar el entorno internacional por medio del potencial económico, político y militar; y una dimensión interna que consiste en la capacidad de una

<sup>10</sup> Faundes, Cristián: "Balance de las Capacidades de Poder entre Chile y Argentina: Análisis Comparativo 1978-2003", *UNISCI Discussion Papers*, nº 14 (Mayo 2007), p. 183.

<sup>11</sup> Nye, Joseph S.: "Get Smart", *Foreign Affairs* (Julio/Agosto 2009), en <http://www.foreignaffairs.com/articles/65163/joseph-s-nye-jr/get-smart>.

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> En *Ibid.* y en Nye, Joseph: "Smart Power", *Journal of Democracy*, iss. 2, (Otoño 2006), en <http://www.democracyjournal.org/2/6491.php>.

<sup>14</sup> Nye, "Get Smart", *op. cit.*

<sup>15</sup> Nye, Joseph S. (2011): *The Future of Power*. Nueva York, PublicAffairs, pp. 6-8.

<sup>16</sup> Tellis, et. al. (2000\_a), *op. cit.*, p. 44.



nación de transformar los recursos de la sociedad en *conocimiento para la acción* que permita producir las mejores tecnologías civiles y militares posibles<sup>17</sup>. A juicio de los autores son tres ámbitos distintivos los que permiten elaborar un perfil de poder nacional: **recursos naturales**; **capacidad de gestión nacional**; y **capacidad militar**.

En cuanto a los **recursos naturales**, se observa que en cada ámbito de la vida material es crítica la habilidad de un país para incorporar nuevas formas de *conocimiento para la acción*, que sean más efectivas. En este sentido, los autores parten del supuesto que los sectores que lideran los avances en la actualidad son las tecnologías de información y las comunicaciones, ambos influyen de manera significativa en las capacidades económicas, políticas y estratégicas. Como consecuencia de este planteamiento, las variables a tener en consideración son: 1) Tecnología, 2) Iniciativa [Enterprise], 3) recursos humanos, 4) recursos financieros, 5) recursos físicos<sup>18</sup>. Estos elementos constituirían los *bloques de construcción*.

Desde esta perspectiva, la medición de la **capacidad de gestión nacional**<sup>19</sup> intenta captar la habilidad de los países para transformar el poder latente que se encuentra en los bloques de construcción, en formas tangibles de poder utilizable<sup>20</sup>. Este es un elemento diferenciador a la gran mayoría de indicadores de poder nacional, en el sentido que busca interpretar cuál es la relación entre el Estado y la sociedad, y las consecuencias que de ellos se desprenden en términos de poder. En razón de lo anterior RAND<sup>21</sup> propone las siguientes variables de análisis: 1) las restricciones externas que emergen del sistema internacional; 2) la capacidad estructural del Estado en estudio, 3) el desarrollo de capital humano<sup>22</sup>. La observación de estos tres elementos permitiría conocer la capacidad de discernimiento de una administración de gobierno o de un Estado respecto de la intencionalidad para desarrollar el conocimiento a fines de aumentar el poder propio ante los desafíos del escenario político y económico internacional, desarrollar los recursos apropiados para dominar los ciclos de innovación y política internacional, y finalmente transformar los recursos existentes en instrumentos útiles para asegurar resultados favorables en el ámbito productivo y político.

Finalmente, la **capacidad militar** constituye la vara de medición fundamental del poder nacional<sup>23</sup>, que es posible identificar en las señales manifiestas de la habilidad para el combate. Para RAND las capacidades militares son resultado de la interacción de los recursos nacionales y la capacidad de gestión nacional, este último desarrolla funciones para mantenerse a nivel interno y expandir su propio poder<sup>24</sup>, asumiendo la condición anárquica del sistema internacional, para los autores la expresión más importante de poder externo es la capacidad militar que se expresa en<sup>25</sup>: 1) Los recursos estratégicos, 2) la capacidad de conversión (los medios a través de los cuales estos recursos se convierten en capacidades efectivas), 3) las capacidades de la fuerza de combate en sí misma.

En relación con el marco teórico y el limitado espacio de este artículo, se pesquistan algunos datos cuantificables de Bolivia para abordar las siguientes variables con sus respectivos indicadores: Recursos Naturales; Capacidad de Gestión Nacional; Capacidad militar. Se busca identificar la evolución de las capacidades de poder nacional entre 2006 y 2014. Los indicadores seleccionados para orientar la recolección de datos son los que propone

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 45.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p.46.

<sup>19</sup> Traducción libre de lo que Tellis et al (2000\_a y 2000\_b) denominan "National Performance".

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> Traducción libre del concepto "ideational resources".

<sup>23</sup> Tellis et. al. (2000\_b), *op. cit.*, p. 27.

<sup>24</sup> Tellis et. al. (2000\_a), *op. cit.*, pp. 47-48.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 47.



RAND<sup>26</sup>, sin embargo no se aplican todos los propuestos por los investigadores en razón de que lamentablemente la información de la situación boliviana es bastante limitada. De acuerdo entonces a la disponibilidad de fuentes, marco teórico reseñado y el espacio que permite el formato artículo, se lleva a cabo aquí una versión adaptada del modelo de análisis, incorporando información en torno a las siguientes variables e indicadores:

| <b>Tabla 1. Variables e indicadores empleados en el estudio</b> |   |
|---|---|
| <b>Variable</b>   | <b>Indicador</b>  |
| <b>1. Recursos naturales</b>                                    |   |
| <b>1.1. Tecnología</b>  |   |
| <b>1.2. Iniciativa</b>  | Inversión en investigación y desarrollo como porcentaje del PIB<br>Capacidad para la innovación<br>Difusión de la innovación  |
| <b>1.3. Recursos humanos</b>                                    | Gasto público en educación como porcentaje del PIB<br>Gasto público en educación por estudiante   |
| <b>1.4. Recursos financieros y de capital</b>                   | Saldo en cuenta corriente como porcentaje del PIB<br>Deuda externa<br>Inversión extranjera<br>Tamaño y tasa de crecimiento del PIB y tamaño y tasa de crecimiento del PIB per cápita                                      |
| <b>1.5. Recursos físicos</b>                                    | Energía<br>Minerales críticos   |
| <b>2. Capacidad de Gestión Nacional</b>                         |   |
| <b>2.1. Condicionantes externas</b>                             | Amenazas externas<br>Intereses del Estado Plurinacional de Bolivia  |
| <b>2.2. Capacidad estructural</b>                               | Cohesión de la elite<br>Poder relativo de los grupos sociales<br>Fuentes para implementar las metas<br>Ingresos provenientes de aduana y otros impuestos a las importaciones como por ciento de la recaudación impositiva |

<sup>26</sup> Tellis et. al. (2000\_a), *op.cit.* y Tellis et. al. (2000\_b), *op.cit.*



|   |   |
|---|---|
|   | Impuestos al comercio internacional como porcentaje de la recaudación<br>Beneficios especiales del Estado como regalías o prebendas                                 |
| <b>2.3. El desarrollo de capital humano</b> | Matrículas en educación.<br>Compromiso público a nivel estatal por producir riqueza y poder.<br>Estructura del Estado orientada a la producción de riqueza y poder. |
| <b>3. Capacidad militar</b>                 |   |
| <b>3.1. Recursos estratégicos</b>           | Presupuesto de defensa<br>Presupuesto de defensa como porcentaje del PIB<br>Contingente<br>Base industrial militar<br>Material de guerra                            |
| <b>3.2. Capacidad de conversión</b>         | Relación de estrategia en función de las amenazas.<br>Relaciones civiles-militares.<br>Ejercicios militares de alto nivel.  |
| <b>3.3. Competencias para el combate</b>    | Competencias de la fuerza para enfrentar la lucha armada  |

### **3. Recolección de datos y resultados principales**

#### **3.1. Recursos naturales**

##### **3.1.1. Tecnología**

Bolivia tiene poco de desarrollo tecnológico, por lo tanto queda fuera del cuadro de estudios, en función de un método que propone evaluar el desarrollo tecnológico en materia de información y tecnología; materiales; tecnologías de manufactura; biotecnología y ciencias de la vida; aeronáutica y transporte de superficie; y energía y medioambiente. Destaca en los últimos años la adquisición y puesta en órbita del primer satélite del país, Tupac Katari, pero es muy distinto comprar un dispositivo dedicado a las telecomunicaciones, a desarrollar la capacidad de producirlo.

##### **3.1.2. Iniciativa**

Los investigadores de RAND buscan reflejar en esta variable la expresión colectiva de un país en términos de inventiva, innovación y la difusión de la innovación bajo el término *Enterprise*, que libremente el autor del presente estudio traduce como "Iniciativa". El trasfondo que justifica incorporar esta variable en el método de medición de poder radica en el



hecho que la tecnología no subsiste de manera autónoma, sino que siempre es producto de decisiones a nivel social y estatal que se toman en el ámbito educacional y salud, inversiones en capital humano, y comunicaciones e infraestructura<sup>27</sup>.

En cuanto al gasto en Investigación y Desarrollo (I+D) en Bolivia como porcentaje del PIB, en la última década el Banco Mundial solo registra el dato correspondiente al año 2009, en que el 0,157% del PIB se destina a I+D. Esta información contrasta con los datos de 1996 a 2002 en que la inversión en el sector oscila entre el 0,32% y 0,27%, desde entonces a la baja. Si bien la caída es sustancial, es necesario ponderarla con el acelerado crecimiento del PIB, según se observa más adelante. De todos modos refleja que la inversión en I+D se encuentra desfasada en relación al ritmo de crecimiento económico, lo que a la larga podría afectar la sustentabilidad del desarrollo.

**Gráfico 1. Gasto en Investigación y Desarrollo como porcentaje del PIB  
Bolivia 1996 - 2012**

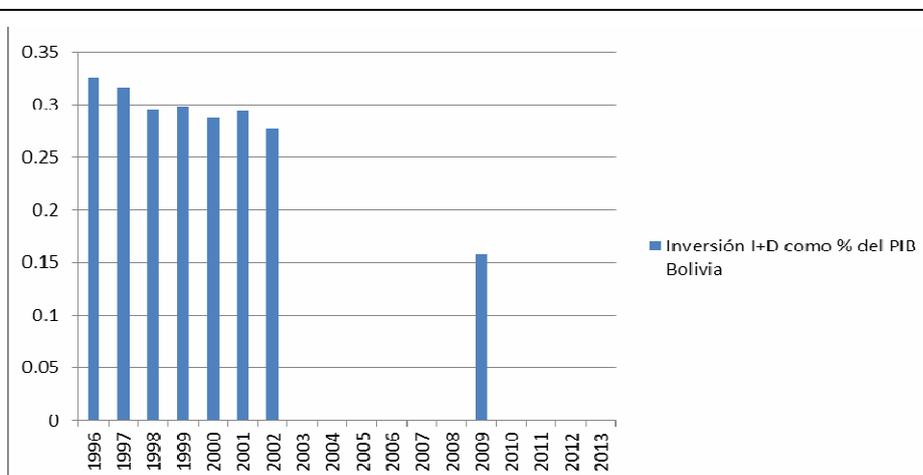


Gráfico elaborado por el autor con datos del Banco Mundial. La fuente carece de datos para los años 2003 a 2008 y 2010 a 2013.

En: <http://datos.bancomundial.org/pais/bolivia>

Para tener una señal respecto de la evolución efectiva de este ítem es necesario observar que, en una década, en Bolivia se duplica la cantidad de investigadores dedicados a I+D por cada millón de personas, pasando de 70,6 en el 2000 a 142,2 el 2009. Destaca también el aumento al 2010 con 162 investigadores. Como se verá más adelante, el acelerado incremento del PIB podría explicar un menor gasto proporcional en I+D, pero un aumento en los montos totales de inversión en este ítem.

<sup>27</sup> Tellis et al. (2000\_b), *op.cit.* p. 10.

**Tabla 2. Investigadores dedicados a investigación y desarrollo (por cada millón de personas)**

| 1998 | 1999 | 2000 | 2001  | 2002  | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009  | 2010  | 2011 | 2012 | 2013 |
|------|------|------|-------|-------|------|------|------|------|------|------|-------|-------|------|------|------|
| 72,3 | 72,0 | 70,6 | 121,1 | 117,6 | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | 142,2 | 162,0 | ...  | ...  | ...  |

Fuente: Banco Mundial. No registra datos para este ítem en los años 2003-2008 ni 2011-2013

En: <http://datos.bancomundial.org/pais/bolivia>

Respecto de la capacidad para la innovación, Bolivia se encuentra en la posición número 81 del ranking de países establecido por la Organización Mundial de Propiedad Intelectual. Los datos reflejan un cambio positivo del 2005 en adelante que se refleja en un aumento sustantivo en la cantidad de solicitudes de obtención de patentes en el extranjero, que van de un total de 7 de 1998 a 2005, a un total de 39 postulaciones entre 2006 y 2012<sup>28</sup>. Sin embargo, el *Global Innovation Index* establece que Bolivia desciende del lugar 95 en 2013 (con 30,5 puntos) al puesto número 111 en 2014 con 27,8 puntos<sup>29</sup>.

En cuanto a los datos relativos a la difusión de la innovación, a juicio de RAND, es esencial medir el nivel de conectividad de las empresas con el resto de la economía nacional para evaluar la capacidad de intercambio de información e ideas, atraer clientes, publicitar productos, etc<sup>30</sup>. Indicadores útiles para determinar la conectividad son los dispositivos de comunicaciones, y las conexiones a internet y banda ancha. Destaca el acelerado crecimiento de suscriptores a teléfonos celulares cada 100 habitantes, que ascienden de 25,88 en 2005 a 97,7 en 2013<sup>31</sup>. El crecimiento sostenido se replica en el porcentaje de individuos empleando Internet, que aumenta de 5,23% en 2005 a 39,5% en 2013<sup>32</sup>. Lo mismo ocurre con la conexión a banda ancha fija (por cable), por cada 100 habitantes, que se incrementa de 0,14 en 2005 a 1,33 en 2013<sup>33</sup>.

### 3.1.3. Recursos humanos

El componente más crítico de esta era es el individuo capaz de crear la variedad de artefactos que integran las tecnologías de la información en la era postindustrial<sup>34</sup>, por ello es necesario evaluar los recursos humanos de una nación. Con el fin de obtener información sobre la educación formal se integran aquí datos del gasto público en educación como porcentaje del PIB y el gasto por estudiante.

En cuanto al gasto público en educación como porcentaje del PIB, es interesante constatar el alza que registra desde un 6,4% el 2003, alcanzando un 8,1% el 2009, bajando al 6,9% el 2011. Según reporta el gobierno, la gestión de Evo Morales sería responsable de un

<sup>28</sup> "Statistical Country Profiles: Bolivia", en [http://www.wipo.int/ipstats/en/statistics/country\\_profile/countries/bo.html](http://www.wipo.int/ipstats/en/statistics/country_profile/countries/bo.html).

<sup>29</sup> "The Global Innovation Index", en <https://www.globalinnovationindex.org/content.aspx?page=data-analysis>.

<sup>30</sup> Tellis et. al. (2000\_a), *op. cit.*, p. 72.

<sup>31</sup> "Statistics: Mobile-Cellular subscriptions", en [http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/statistics/2014/Mobile\\_cellular\\_2000-2013.xls](http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/statistics/2014/Mobile_cellular_2000-2013.xls).

<sup>32</sup> "Statistics: Percentage of individuals using the Internet", en [http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/statistics/2014/Individuals\\_Internet\\_2000-2013.xls](http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/statistics/2014/Individuals_Internet_2000-2013.xls).

<sup>33</sup> "Statistics: Fixed (wired)-broadband subscriptions", en [http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/statistics/2014/Fixed\\_broadband\\_2000-2013.xls](http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/statistics/2014/Fixed_broadband_2000-2013.xls).

<sup>34</sup> Tellis et al. (2000\_b), *op. cit.*, p. 13.



aumento de 130,4% en inversión en educación comparando los datos de 2005 a 2013<sup>35</sup>. La misma fuente indica que el 2014 el Estado invierte el 7,9% del PIB en educación<sup>36</sup>. El incremento también se ve reflejado en el indicador relativo al gasto del Estado por cada alumno matriculado. En la educación primaria se registra un aumento de US\$549,6 en 2003 a US\$1004,3 en 2009 (que posteriormente se ajusta a US\$915,2). Del mismo modo, en la educación secundaria el gasto asciende de US\$442,3 en 2003 a US\$963,8 en 2011.

**Tabla 3. Gasto público en educación Bolivia 2003-2012**

|  | 2003  | 2004 | 2005 | 2006  | 2007 | 2008  | 2009   | 2010  | 2011  | 2012 |
|--|-------|------|------|-------|------|-------|--------|-------|-------|------|
| Gasto público en educación como % del PIB              | 6,4   | ...  | ...  | 6,3   | ...  | 7     | 8,1    | 7,6   | 6,9   | ...  |
| Gasto público por estudiante matriculado (en US\$ PPP) |       |      |      |       |      |       |        |       |       |      |
| Educación primaria                                     | 549,6 | ...  | ...  | 547,1 | ...  | 830,2 | 1004,3 | 996,1 | 915,2 | ...  |
| Educación secundaria                                   | 442,3 | ...  | ...  | 577,1 | ...  | 749,6 | 898    | 897,2 | 963,8 | ...  |

Fuente: Instituto de Estadísticas, UNESCO

En: <http://www.uis.unesco.org/DataCentre/Pages/country-profile.aspx?code=BOL&regioncode=40520>.

### 3.1.4. Recursos financieros y de capital

Para RAND es esencial medir los recursos financieros y de capital debido a que constituyen la principal avenida a través de la cual fluyen todos los otros elementos determinantes (sea cuales fueran) condicionando a largo plazo el desarrollo y perspectivas que afectan el poder de un país<sup>37</sup>.

Destaca el cambio que registra el saldo en cuenta corriente como porcentaje del PIB. Entre 1990 y 2002 ese indicador tiene solo valores negativos, sin embargo a partir de 2003 comienzan las cifras azules, donde destaca el alza de 5,9% en 2005 a 11,3% el 2006<sup>38</sup>.

<sup>35</sup> Ministerio de Comunicación del Estado Plurinacional de Bolivia: "Beni recibe el bono Juancito Pinto y Quintana resalta que Bolivia invierte más en educación", en <http://www.comunicacion.gob.bo/?q=20141023/17160>.

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> Tellis et al. (2000\_b), *op. cit.*, p. 15.

<sup>38</sup> "Bolivia (Estado Plurinacional de): Perfil Nacional Económico", en [http://interwp.cepal.org/cepalstat/WEB\\_cepalstat/Perfil\\_nacional\\_economico.asp?Pais=BOL&idioma=e](http://interwp.cepal.org/cepalstat/WEB_cepalstat/Perfil_nacional_economico.asp?Pais=BOL&idioma=e).



**Gráfico 2. Saldo en Cuenta Corriente como porcentaje del PIB Bolivia (1990 – 2013)**

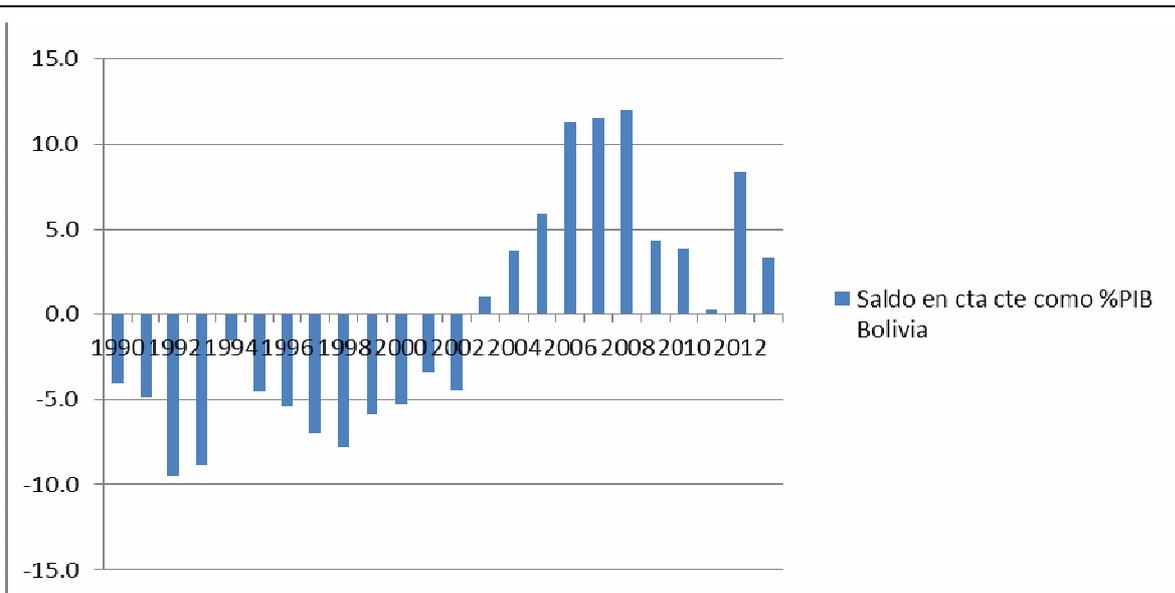


Gráfico elaborado por el autor con datos de Cepalstat, disponibles en: <http://estadisticas.cepal.org>

La curva de inversión extranjera neta marca de manera muy acentuada el alza a partir del año 2005 según se observa en el gráfico a continuación, revirtiendo la baja sostenida que se registra desde 1999, alcanzando el 2013 un valor histórico de US\$1.749 millones<sup>39</sup>.

<sup>39</sup> *Ibid.*

**Gráfico 3. Curva de inversión extranjera neta en Bolivia 1980-2013 (millones de dólares)**

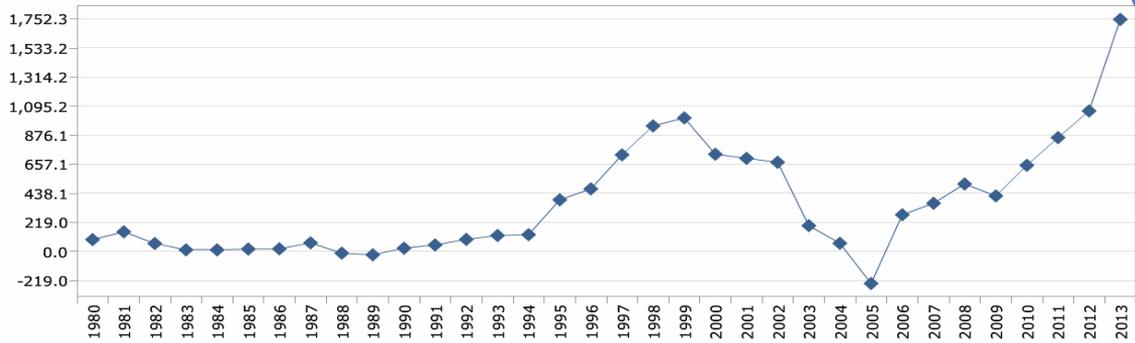


Gráfico elaborado por el autor con datos de Cepalstat, disponibles en: <http://estadisticas.cepal.org>

Junto con lo anterior, destaca la disminución de la deuda externa de Bolivia como porcentaje del PIB, que inicia una sostenida baja desde el 2003 cuando registra un máximo de 95,69%, alcanzando un 23,24% en 2012<sup>40</sup>.

**Gráfico 4. Curva deuda externa como porcentaje del PIB Bolivia 1990-2012**

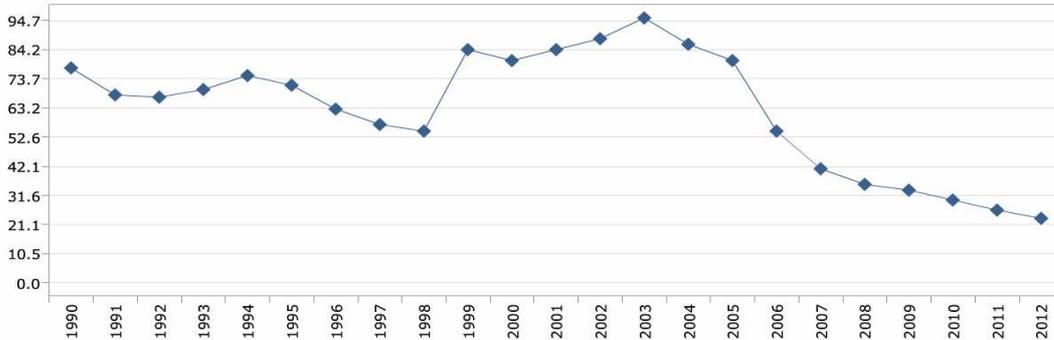


Gráfico elaborado por el autor con datos de Cepalstat, disponibles en: <http://estadisticas.cepal.org>

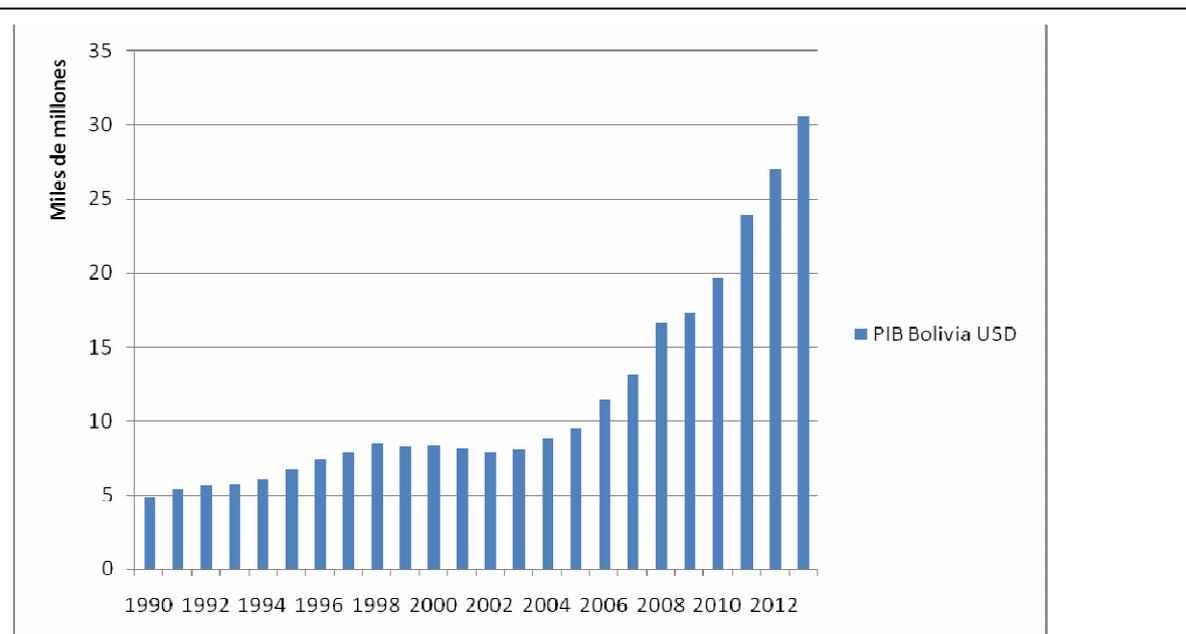
Tal vez, el indicador económico que refleja de manera más directa un cambio a partir de la administración del Presidente Evo Morales es el crecimiento del PIB. En el gráfico a continuación se observa cómo se acentúa la pendiente al alza a partir del 2006 reflejando el periodo de crecimiento más acelerado en la historia del país. De hecho, en los últimos 15 años

<sup>40</sup> *Ibid.*



el PIB de Bolivia ha crecido un 360% alcanzando US\$30.601,1 millones en 2013. Según datos del Banco Mundial, desde el 2004, el país registra un crecimiento del PIB por sobre el 4%, excepto por el año 2009<sup>41</sup>.

**Gráfico 5. PIB de Bolivia 1990-2013 (USD a precios actuales)**



Datos expresados en USD miles de millones.

Gráfico elaborado por el autor con datos del Banco Mundial.

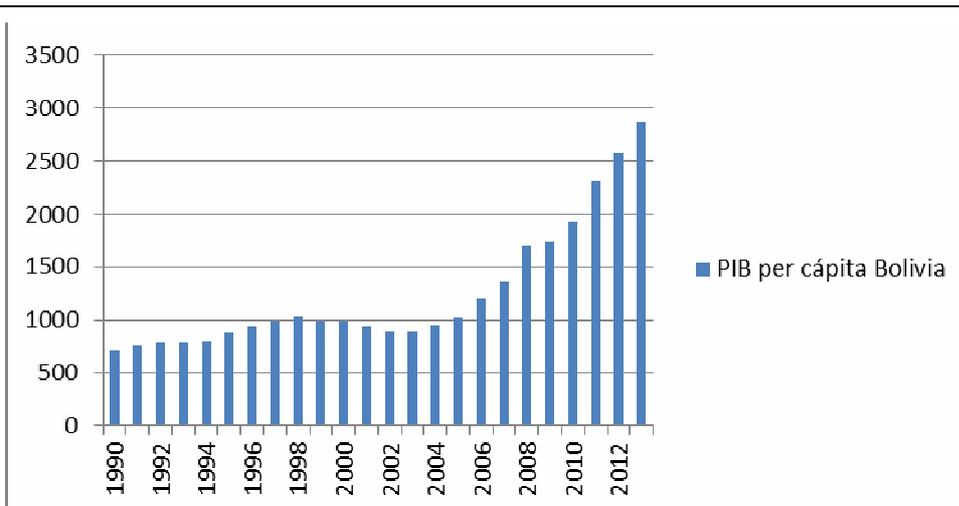
Como consecuencia de lo anterior, el PIB per cápita a precios actuales del dólar ha crecido sustancialmente también, un 275% en los últimos 15 años, alcanzando US\$ 2.867,6 en 2013<sup>42</sup>.

<sup>41</sup> "Indicadores de Desarrollo Mundial. PIB, por país (US\$ a precios actuales) 1960-2013", en <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD>.

<sup>42</sup> "Indicadores de Desarrollo Mundial. PIB per cápita, por país (US\$ a precios actuales) 1960-2013", en <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD>.



**Gráfico 6. PIB per cápita en Bolivia (1990-2013)**



Datos expresados en dólares a precios actuales

Gráfico elaborado por el autor con datos del Banco Mundial

### 3.1.5. Recursos físicos

Bolivia se caracteriza por la riqueza de sus recursos naturales. En razón del marco teórico y el marco metodológico del presente estudio es pertinente enfocarse en la producción de energía y la posesión y explotación de los denominados minerales críticos.

La producción de energía en Bolivia coincide con el acelerado aumento del PIB en el país. Constituye además uno de los dos ejes sobre los que se estructura el modelo económico plural instituido en la *Constitución de Bolivia* (2009) y el *Plan de Desarrollo* (2007). Básicamente el gobierno de Evo Morales determina la nacionalización de los hidrocarburos en el país con el objeto que el Estado capte las ganancias y las redistribuya en planes para la lucha en contra de la pobreza y en invertir en el segundo eje del modelo económico, constituido por los sectores generadores de ingresos y empleo, básicamente industria y comercio. De hecho, más de la mitad de los ingresos impositivos provienen del sector hidrocarburos, alcanzando el 52,4% del total el año 2013.

En lo concreto, la producción de energía en Bolivia asciende de los 5 m/toe en 1999 a 20 m/toe en 2012<sup>43</sup>, el principal aumento proviene de la explotación del gas natural que se exporta a Argentina y Brasil.

<sup>43</sup> "Bolivia: Indicators for 2012. International Energy Agency", en <http://www.iea.org/statistics/statisticsearch/report/?country=BOLIVIA&product=Indicators&year=2012>.

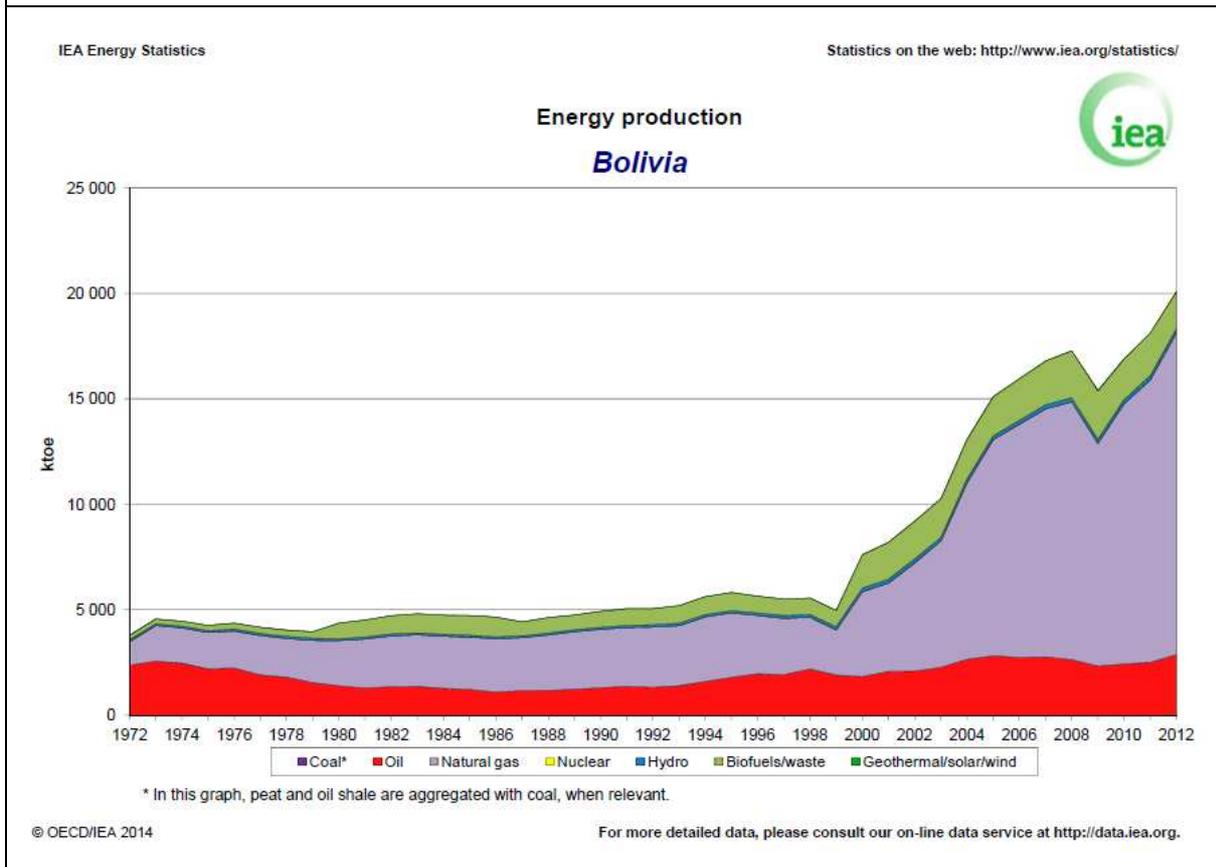
**Gráfico 7. Producción de energía en Bolivia (1972-2012)**


Gráfico extractado de *IEA Energy Statistics* © OECD/IEA 2014, IEA Publishing; sin modificaciones.

Licencia: [www.iea.org/t&c/termsandconditions](http://www.iea.org/t&c/termsandconditions), en <http://www.iea.org/stats/WebGraphs/BOLIVIA3.pdf>

Respecto de los minerales críticos, cabe precisar que actualmente no existe un listado único que determine cuáles son, menos aun una definición universal que permita establecer un criterio unificador de selección. Para RAND, los minerales críticos para la era postindustrial, son metales livianos, fuertes y flexibles que serán componentes de complejas máquinas<sup>44</sup>. Otros autores estiman que son aquellos fundamentales para la defensa nacional. La Sociedad Geológica de EE.UU. considera que los minerales críticos son esenciales para la civilización moderna, y cruciales para una variedad de aplicaciones de alta tecnología y militares<sup>45</sup>. Para otros autores, son considerados como críticos los metales que sirven para el desarrollo de tecnologías sustentables a futuro en función de su potencial para el reciclaje, en este tenor selecciona los siguientes<sup>46</sup>: Indio (In), Germanio (Ge), Tantalio (Ta), PGM [metales asociados con el Platino, tales como Rutenio (Ru), Platino (Pt) y Paladio (Pd)], Teluro (Te), Cobalto (Co), Litio (Li), Galio (Ga). De estos, Bolivia contiene recursos relevantes de Indio, Litio, Platino, Paladio, y Tantalio. Sin embargo, no es significativa la extracción de estos recursos, más aún, casi la totalidad del Tantalio y Zinc exportado por Bolivia en 2011 sale del país sin

<sup>44</sup> Tellis et al. (2000\_b), *op. cit.*, pp. 17 y 18.

<sup>45</sup> "Critical Mineral Resources", en [http://www.geosociety.org/positions/pos23\\_CriticalMinerals.pdf](http://www.geosociety.org/positions/pos23_CriticalMinerals.pdf).

<sup>46</sup> Buchert, Matthias; Schüler, Doris; Bleher, Daniel (2009): "Critical Metals for Future Sustainable Technologies and Their Recycling Potential", United Nations Environment Program y Öko-Institut e.V. P. 1, en <http://www.unep.fr/shared/publications/pdf/DTIx1202xPA-Critical%20Metals%20and%20their%20Recycling%20Potential.pdf>.



procesar; incluido el Indio como subproducto del Zinc<sup>47</sup>. En este sentido, cualquier estimación de producción de Indio se basa en la estimación de niveles de concentración del material en el Zinc y los volúmenes de extracción de este último, que recordemos se procesa en el extranjero y no en Bolivia. Respecto del Litio, Bolivia posee una reserva estimada en 9 millones de toneladas, más que cualquier otro país del mundo, Chile le sigue con 7,5 millones<sup>48</sup>. No obstante lo anterior, Bolivia no aparece entre los principales productores, recién en enero de 2013 se inaugura la primera planta piloto de carbonato de litio y en febrero de 2014 se inaugura en la localidad potosina de La Palca una planta piloto ensambladora de baterías de ión litio, en la ocasión el propio Presidente Evo Morales señala: "Tiene que convertirse en industria, la meta de Bolivia es tener en La Palca la industria más grande de litio del mundo. Nuestra obligación es dar el valor agregado a nuestros recursos naturales para futuras generaciones"<sup>49</sup>. La planta, instalada por la firma china Lin Yi Gelón con una inversión de US\$3,7 millones de dólares, comenzaría la producción comercial el 2015 y tendría capacidad para producir 1.000 baterías para celulares y 40 baterías para vehículos al día<sup>50</sup>.

**Tabla 4. Producción de commodities minerales críticos en Bolivia (en toneladas métricas)**

|          | 2007  | 2008 | 2009 | 2010  | 2011   |
|----------|-------|------|------|-------|--------|
| Tantalio | 3.914 | 161  | --   | 3.416 | 17.439 |
| Indio    | 75    | 65   | 50   | 60    | 70     |

Fuente: Anderson, op. cit., 3.11.

Con todo, destacan tres hechos respecto de los minerales críticos. El primero, el acelerado aumento en la producción de tantalio, cinco veces de 2010 a 2011. En segundo término, llama la atención que básicamente se trata de materiales que la industria nacional ni siquiera aprovecha, porque de hecho no tiene la capacidad de procesar. Tercero, finalmente Bolivia comienza la extracción de litio, siendo el país con mayores reservas probadas a nivel mundial, pero al respecto corresponde anotar la visión política de Morales de explotar el mineral dando valor agregado en Bolivia, fomentando la industria.

<sup>47</sup> Anderson, Steven T.: "The Mineral Industry of Bolivia", *2011 Minerals Yearbook* (mayo de 2013), en <http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/country/2011/myb3-2011-bl.pdf>.

<sup>48</sup> USGS: "Mineral Commodity Summaries 2014", United States Department of the Interior, United States Geological Survey (2014), p. 95, en <http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/mcs/2014/mcs2014.pdf>.

<sup>49</sup> Imaña, Gabriela: "Bolivia ya ensambla baterías de litio para celulares y bicicletas", *La Razón*, 18 de febrero de 2014), en [http://www.la-razon.com/index.php?url=/economia/Bolivia-ensambla-baterias-celulares-bicicletas\\_0\\_2000799938.html](http://www.la-razon.com/index.php?url=/economia/Bolivia-ensambla-baterias-celulares-bicicletas_0_2000799938.html).

<sup>50</sup> Langenheim, Johnny: "Bolivia's Battery Ambitions", *Bloomberg Business Week*, 24 de julio de 2014, en <http://www.businessweek.com/articles/2014-07-24/bolivias-salt-flats-fuel-lithium-battery-ambitions>.



## 3.2. Capacidad de Gestión Nacional

### 3.2.1. Condicionantes externas

Debido a que "el miedo constituye un poderoso incentivo para que los países aumenten su poder nacional, aquellos que están bajo amenaza, o que se sientan amenazados, posiblemente estarán motivados a aumentar sus recursos y capacidades militares necesarias para mejorar las condiciones de sobrevivencia nacional"<sup>51</sup>.

Oficialmente, Bolivia no identifica ninguna amenaza externa. En varias ocasiones, sin embargo, Evo Morales ha declarado ante la prensa que Chile es una amenaza, en particular en 2012 como una medida para forzar a Chile a ceder territorio con el objeto de obtener una salida soberana al Pacífico, antes de someter al país en una demanda ante la Corte Internacional de Justicia en La Haya<sup>52</sup>. En razón de su pobreza relativa, Bolivia no ha desarrollado capacidades militares para proyectar la fuerza al exterior del país, teniendo en consideración el potencial superior de los vecinos y que plantea una postura defensiva en que se aplica una forma de lucha irregular bajo la "Doctrina de Republicuetas", según se explicita en "3.3.2. Capacidad de Conversión". Como consecuencia, La Paz está lejos de involucrarse en una carrera armamentista, sin embargo ha profundizado en la capacidad de sus Fuerzas Especiales y está empeñado en mejorar las condiciones de cuarteles, tropa y salarios. Paralelamente ha reforzado sus nexos internacionales en el ámbito militar, siendo uno de los principales receptores de ayuda venezolana (durante el gobierno de Chávez)<sup>53</sup> y convirtiéndose actualmente en el quinto comprador de armamento chino a nivel mundial (según se detalla en 3.3.1. *Recursos estratégicos*).

En este contexto, sí destaca en cambio el interés del Estado Plurinacional de Bolivia por expandir sus fronteras hacia el Pacífico, que la administración de Evo Morales asume también como objetivo político. Se refleja en los discursos presidenciales en la conmemoración del Día del Mar cada 23 de marzo en La Paz, el *Libro Azul* (2004) y el *Libro del Mar* (2014). Incluso, la *Constitución Política del Estado* (2009), en el artículo 267° estipula que "El Estado boliviano declara su derecho irrenunciable e imprescriptible sobre el territorio que le dé acceso al océano Pacífico y su espacio marítimo"<sup>54</sup>. Se institucionaliza además en la creación del Consejo Nacional de Reivindicación Marítima y la Dirección Estratégica de Reivindicación Marítima en 2011<sup>55</sup>. Se proyecta en la demanda marítima ante La Haya en contra de Chile por una salida libre y soberana al Pacífico.

En este contexto, considerando la posición geográfica central del país en el continente, y el hecho que ya cuenta con salida soberana al océano Atlántico por medio de Puerto Aguirre<sup>56</sup>, otra salida por el Pacífico le permitiría convertirse en un eje de interconexión continental superando las expectativas que toda nación del Cono Sur ha tenido: convertirse en país bioceánico.

<sup>51</sup> Tellis et al. (2000\_b), *op. cit.*, p. 20.

<sup>52</sup> Ver: "Evo Morales asegura que Chile es una amenaza para Bolivia y el Perú", *La República*, 2 de octubre de 2012, en <http://www.larepublica.pe/02-10-2012/evo-morales-asegura-que-chile-es-una-amenaza-para-bolivia-y-el-peru>.

<sup>53</sup> Una serie de notas de prensa informa respecto de un eventual financiamiento venezolano en la construcción de puestos militares fronterizos en Bolivia y presencia de asesores militares desde que Morales asume la presidencia el 2006. Ver: Romero, Simón: "Bolivia Leader Lets Venezuela Send Soldiers, Angering Foes", *The New York Times*, 9 de enero de 2007, en [http://www.nytimes.com/2007/01/09/world/americas/09bolivia.html?pagewanted=print&\\_r=0](http://www.nytimes.com/2007/01/09/world/americas/09bolivia.html?pagewanted=print&_r=0).

<sup>54</sup> "Bolivia, Estado Plurinacional", *op. cit.*

<sup>55</sup> Ambas creadas mediante el Decreto Supremo N° 834 del 5 de abril de 2011.

<sup>56</sup> Ver [www.puertoaguirre.com](http://www.puertoaguirre.com).



### 3.2.2. Capacidad estructural

La habilidad de un Estado para definir sus metas pasa por la cohesión de la elite y el poder relativo de los grupos sociales<sup>57</sup>. Al respecto, es pertinente señalar que el gobierno actual está compuesto por un grupo que asume el mandato político por primera vez en la historia de Bolivia, por lo tanto actualmente se lleva a cabo un sustantivo proceso de transformación que se refleja en el surgimiento de una nueva elite. Si bien Evo Morales ha sido capaz de cooptar a la oligarquía tradicional por medio de la estabilidad política y económica sin precedentes que ha podido instaurar, se desarrolla de manera soterrada una lucha por la que se acusa al gobierno de realizar persecución política a los adversarios de Morales, denuncia que encuentra fundamento en el aumento de refugiados políticos bolivianos en Brasil y Estados Unidos de Norteamérica<sup>58</sup>, así como en el encarcelamiento de opositores, que bajo la figura de la detención preventiva, se encuentran sometidos a procesos judiciales por largos periodos de tiempo, sin sentencia, sobrepasando los periodos que establece la ley<sup>59</sup>. Como consecuencia, la cohesión en la elite gobernante contrasta con una fractura con la elite tradicional. En cuanto a los grupos sociales, el objetivo de Evo Morales es empoderarlos, en particular aquellos de carácter originario. En este punto, es clave entender que la base política de Evo Morales se encuentra en movimientos sociales como los cocaleros del Chapare, los sindicatos de mineros, y la Central Obrera Boliviana, entre otros. Cada uno de estos así como las etnias del país tienen una fuerte cohesión interna, encontrando en Morales un elemento aglutinador, al punto en que el carácter Plurinacional que asume Bolivia en su Constitución y el proceso reivindicacionista que asume el mandatario, sin excluir a la oligarquía tradicional, le permite establecer un Estado-Nación<sup>60</sup>. En este sentido, anotando el significativo poder de los grupos sociales en Bolivia, la estabilidad política dependerá de la capacidad de Morales de satisfacer las demandas de los principales grupos sociales.

En relación con lo anterior, un elemento a considerar se relaciona con la habilidad del Estado para regular las relaciones sociales, que se determina en las relaciones de fuerza entre el Estado y los grupos de poder, donde el mejor indicador se encontraría en los beneficios especiales que el Estado entrega en forma de regalías o prebendas<sup>61</sup>. En la administración de Evo Morales los beneficios se han instrumentalizado como herramienta política para cooptar líderes de los principales movimientos sociales. Una variedad de fuentes da cuenta de señales de clientelismo en el país<sup>62</sup>. De hecho, a juicio del analista Carlos Toranzo últimamente se

<sup>57</sup> Tellis et al. (2000\_b), *op. cit.*, p. 21-23.

<sup>58</sup> César Siles Bazán, director general de Asuntos Jurídicos y presidente del Consejo Nacional del Refugiado, indica en junio de 2014 que 150 ciudadanos bolivianos tienen el estatus de refugiado en Brasil y Estados Unidos y que al menos otros 1.000 han solicitado refugio en esos países. Ver: Farfán, Williams: "En Bolivia viven al menos 850 refugiados", *La Razón*, 19 de junio de 2014, en [http://www.la-razon.com/index.php?url=/seguridad\\_nacional/Bolivia-viven-refugiados\\_0\\_2073392699.html](http://www.la-razon.com/index.php?url=/seguridad_nacional/Bolivia-viven-refugiados_0_2073392699.html).

<sup>59</sup> La Fundación Nueva Democracia indica que varios opositores a Morales han estado presos bajo la figura de la detención preventiva, sin sentencia, por más de 5 años. Al respecto, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos señala que en Bolivia subsiste un uso excesivo de la detención preventiva. Ver: Fundación Nueva Democracia (2013): "Reporte Cronológico de Violaciones a los Derechos Humanos Sucedidas en Bolivia. Período Sept – Dic. 2013", Santa Cruz: Observatorio de Derechos Humanos, Fundación Nueva Democracia y El País, en [http://nuevademocracia.org.bo/files/cuarto\\_reporte\\_pero\\_este\\_es.pdf](http://nuevademocracia.org.bo/files/cuarto_reporte_pero_este_es.pdf); y ACNUDH (2014): "Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en el Estado Plurinacional de Bolivia", Asamblea General de Naciones Unidas, en <http://bolivia.ohchr.org/docs/Informe%20Anual%202013.pdf>

<sup>60</sup> CEEAG, *op. cit.*

<sup>61</sup> Tellis et al. (2000\_b), *op. cit.*, p. 24.

<sup>62</sup> Destacan los embates del candidato presidencial Samuel Doria Medina en medios de prensa durante la campaña de 2014 y estudios tales como el de Monasterios, Karin; Stefanoni, Pablo; y Do Alto, Hervé (eds.)



acercan a Morales "con una lógica profundamente clientelar"<sup>63</sup>. Un sistema político con estructura clientelar podría afectar en forma negativa el funcionamiento del gobierno debido a que pierde independencia.

Otro aspecto central que compete a la capacidad estructural se refiere a las fuentes para implementar las metas, el poder por medio del cual el Estado puede traducir sus objetivos en acción<sup>64</sup>. En este punto, un indicador clave según el método aplicado es el nivel de recolección de impuestos en comercio exterior y transacciones extranjeras como porcentaje de los ingresos totales del gobierno. En el caso boliviano ambos valores han disminuido. Los ingresos provenientes de aduana y otros impuestos a las importaciones como porcentaje de la recaudación impositiva desciende de un 6,5% en 2002 a un 5,1% en 2007<sup>65</sup>. Mientras que los impuestos al comercio internacional como porcentaje de la recaudación decae de un 3,9% el 2002 a un 3,3% el 2007<sup>66</sup>.

### 3.2.3. El desarrollo de capital humano

El desarrollo del capital humano se puede desglosar en dos categorías: la habilidad de relacionar medios con fines y el compromiso nacional en la búsqueda de riqueza y la adquisición de poder<sup>67</sup>. Respecto de la primera, es gravitante el pensamiento metódico, que se forma principalmente en la educación secundaria, porque según explican los investigadores de RAND, en esta etapa educacional se enseña a los alumnos las capacidades de resolución de problemas, por ende aquí se mide la capacidad del Estado por transmitir las técnicas del pensamiento metódico; esenciales para unir medios con fines, solucionar problemas en forma efectiva, y también hacer posible la racionalización política<sup>68</sup>. La segunda categoría apunta a identificar la presencia de instituciones y estructuras que les permitan llevar a cabo procesos de producción de poder nacional, la clave se encuentra en el aparato burocrático y el sistema legal. Aquí destacan dos indicadores: el compromiso público a nivel estatal para producir riqueza y poder, y la estructura del Estado orientada a la producción de riqueza y poder.

En cuanto a las matrículas en educación, en el Estado Plurinacional de Bolivia ha bajado levemente la cantidad de inscritos en los distintos niveles educacionales, excepto en la educación pre-básica, que luego de subir en 2006, disminuye hasta el 2010 para volver a repuntar el 2011<sup>69</sup>.

---

(2007): *Reinventando la nación en Bolivia. Movimientos sociales, Estado y poscolonialidad*, La Paz: Clacso Libros y Plural editores. P. 77.

<sup>63</sup> Página Siete: "A Evo Morales ya no se lo ama por sus valores, se le teme", *Página Siete*, 29 de septiembre de 2013, en <http://www.paginasiete.bo/nacional/2013/9/29/morales-valores-teme-1721.html>.

<sup>64</sup> Tellis et al. (2000\_b), *op. cit.* p. 23.

<sup>65</sup> "Indicadores de Desarrollo Mundial. Aduana y otros impuestos a las importaciones (% de la recaudación impositiva). Datos del crecimiento, por país, 1960-2013", en <http://datos.bancomundial.org/indicador/GC.TAX.IMPT.ZS>.

<sup>66</sup> "Indicadores de Desarrollo Mundial. Impuestos al comercio internacional (% de la recaudación) 1960-2013", en <http://datos.bancomundial.org/indicador/GC.TAX.INTT.RV.ZS>.

En este punto es pertinente comentar que el modelo de RAND no considera en este ítem otros instrumentos de recaudación que podría ser aplicable al caso boliviano, como por ejemplo la recaudación por concepto de regalías, que junto con el impuesto directo a los hidrocarburos ha aumentado en un 6,9% del año 2013 al 2014. Ver: "Bolivia recibe más de \$US 1.467 millones por pago de Regalías e IDH", *La Razón Digital*, 10 de junio de 2014, en

[http://www.la-razon.com/economia/Bolivia-recibe-millones-Regalias-IDH\\_0\\_2067993273.html](http://www.la-razon.com/economia/Bolivia-recibe-millones-Regalias-IDH_0_2067993273.html).

<sup>67</sup> Tellis et al. (2000\_b), *op. cit.*, p. 25.

<sup>68</sup> *Ibid.*, p. 26. Reviste cierta dificultad entender a qué se refieren los autores con "political rationalization", se interpreta aquí como el "hacer de la política algo razonable", en la práctica que los funcionarios de Estado tengan la capacidad de transmitir mensajes coherentes y que la población sea capaz de descifrarlos.

<sup>69</sup> "Country Profiles. Bolivia (Plurinational State of)", en <http://www.uis.unesco.org/DataCentre/Pages/country-profile.aspx?code=BOL&regioncode=40520>.

**Tabla 5. Tasa porcentual de inscripción en educación en Bolivia (por año y nivel)**

| Nivel                      | población | 2003  | 2004  | 2005 | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010 | 2011 | 2012 |
|----------------------------|-----------|-------|-------|------|-------|-------|-------|-------|------|------|------|
| Pre-básica<br>(4-5 años)   | 501.537   | 46,7  | 48,8  | ...  | 49,1  | 47,9  | 45,8  | 43,6  | 44,7 | 51,2 | ...  |
| Primaria<br>(6-11 años)    | 1.479.499 | 109,4 | 106,9 | ...  | 106,7 | 106,4 | 105,4 | 101,8 | 98   | 94,5 | ...  |
| Secundaria<br>(12-17 años) | 1.379.881 | 86,6  | ...   | ...  | 80,2  | 79,5  | 78,9  | 77,7  | 77,5 | 77,3 | ...  |
| Terciaria<br>(18-22 años)  | 1.065.033 | 39,6  | 39,6  | ...  | ...   | 37,7  | ...   | ...   | ...  | ...  | ...  |

Las cifras revelan los valores "brutos", es decir, incorporan el total de pupilos en cierto nivel educacional independientemente de su edad. Observando los datos, anotamos que en la educación primaria la cantidad de alumnos inscritos excede el total de la población que tiene entre 6 y 11 años, lo que se explica por la inscripción de alumnos de otros rangos etarios en la educación primaria.

Tabla elaborada con datos de Unesco, 2014.

Es posible identificar en una serie de elementos la existencia de un compromiso público a nivel estatal por producir riqueza y poder. Se encuentra de manera explícita en una serie de documentos y discursos. Al respecto es pertinente destacar aquí dos documentos centrales. El primero es el discurso de inauguración del mandato de Evo Morales, en que señala "Estamos acá para decir basta a la resistencia. De la resistencia de 500 años a la toma del poder para 500 años, indígenas, obreros, todos los sectores para acabar sobre todo con la discriminación, opresión donde hemos sido sometidos como aymaras, quechuas, guaraníes"<sup>70</sup>. Básicamente, el indigenismo llega al gobierno con el fin de proyectar el poder y consolidar su nuevo posicionamiento político. Un segundo documento a destacar es el *Plan de Desarrollo* (2007), se trata de un instrumento clave para la organización del Estado que tiene el carácter de ley, en que se establece que el Ministerio de Planificación del Desarrollo tiene entre sus atribuciones "definir políticas para fortalecer la presencia del Estado como actor productivo y financiero para la redistribución de la riqueza económica"<sup>71</sup>. El texto da cuenta que Evo Morales asume el poder con la idea clara de traspasar el poder político y económico del país al Estado con el objetivo explícito de configurar una nueva forma de Estado-Nación Plurinacional. De una manera más genérica, Morales inicia un proceso de "liberación política, económica y tecnológica", que pasa por asumir el control de las decisiones políticas del país. Si bien la base ideológica es el antiimperialismo, en la práctica el proceso consiste en asumir

<sup>70</sup> Morales, "Estado plurinacional", *op. cit.*

<sup>71</sup> Ministerio de Planificación del Desarrollo (2007): "Plan Nacional de Desarrollo "Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien: Lineamientos Estratégicos" (2006-2011)", Versión aprobada el 12 de septiembre de 2007 por medio de Decreto Supremo N° 29272, La Paz: Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, en <http://www.ine.gob.bo/indicadoresddhh/archivos/Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo.pdf>.



las riendas del Estado, fortaleciéndolo en oposición a la influencia extranjera. En este contexto, una vez reelecto en 2014 invita a la ciudadanía a pensar Bolivia "en grande", indicando como ejemplo los pasos sustantivos que ha dado el país al adquirir un satélite ya en operaciones y al anunciar que desarrollará energía nuclear con fines pacíficos, con miras a convertir a Bolivia en el centro energético de América del Sur<sup>72</sup>.

En cuanto a la estructura del Estado orientada a la producción de riqueza y poder, destaca el ámbito económico. Partiendo del diseño de un Modelo de Economía Plural en que se establecen dos ejes principales, el primero relativo a la explotación de los recursos naturales, que considera la nacionalización de los mismos; y como segundo eje, la industria y el comercio, actividades generadoras de empleo. Entre ambas se sitúa el Estado como redistribuidor de riquezas, que capta las divisas de la explotación de los recursos naturales y las reinvierte en el segundo eje, y además destina parte de los fondos en mecanismos para luchar contra la pobreza. A grandes rasgos, esta estructura se sustenta en el *Plan de Desarrollo* (2007), la *Constitución Política del Estado* (2009), el proceso de nacionalización de recursos naturales y los acuerdos y contratos que Bolivia firma y mantiene con Argentina y Brasil para exportar gas natural. Cobra forma física e institucional en el Ministerio de Hidrocarburos y Energía, Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) y el Ministerio de Planificación del Desarrollo.

### **3.3. Capacidad militar**

#### **3.3.1. Recursos estratégicos**

Cualquier apreciación de las capacidades militares o efectividad de la defensa pasa obligadamente por el examen de los recursos que un Estado asigna a las organizaciones militares<sup>73</sup>. Según indican Donadio y Tibiletti, el presupuesto de Defensa de Bolivia ha fluctuado de US\$ 254 millones en 2008 a US\$ 400 millones el 2012<sup>74</sup>. Ello supone un aumento de 57% en 4 años. Es posible estimar que el rápido aumento del presupuesto en defensa obedece al acelerado crecimiento económico del país; en los mismos cuatro años el PIB de Bolivia tiene un alza de 62%, mientras que el presupuesto del Estado asciende un 90%<sup>75</sup>. Como consecuencia, el presupuesto de Defensa en relación al PIB tiene una leve baja, desde 1,52% en 2008 a 1,48% en 2012 y ha ido disminuyendo en relación al presupuesto fiscal, desde 2,27% en 2008 a 1,88% en 2012<sup>76</sup>.

En términos comparativos corresponde anotar que según los datos del 2012 el presupuesto total de defensa en Bolivia se sitúa en el 10º lugar entre los países de América Latina y el Caribe<sup>77</sup>. En cuanto al destino de los fondos, según el ministro de la Presidencia, Ramón Quintana Tabora, el 80% del presupuesto de las Fuerzas Armadas se destina al pago de sueldos<sup>78</sup>. Respecto del monto restante, Donadio y Tibiletti precisan que "Los proyectos de inversión han estado especialmente destinados a la mejora de la situación de habitabilidad de la tropa, e inversión en unidades militares de frontera para mejorar la infraestructura

<sup>72</sup> Morales, Evo: "Discurso ante reelección". *Telesur tv*, 12 de octubre de 2014, en <https://www.youtube.com/watch?v=xIoXiF5eCc>.

<sup>73</sup> Tellis et. al., (2000\_b), *op. cit.* p. 28.

<sup>74</sup> Donadio, Marcela y Tibiletti, María de la Paz (2012): *Atlas Comparativo de la Defensa de América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, RESDAL, p. 140.

<sup>75</sup> *Ibid.*, p. 131.

<sup>76</sup> *Ibid.*, p. 140.

<sup>77</sup> *Ibid.*, p. 34.

<sup>78</sup> "Sargentos y suboficiales bolivianos convocaron a una nueva marcha", *Télam*, 28 de abril de 2014, en <http://www.telam.com.ar/notas/201404/61052-bolivia-conflicto-fuerzas-armadas.html>.



cuartelaria"<sup>79</sup>. A partir de enero de 2008, el Ministerio de Defensa desarrolla el programa "Para Vivir Bien en los Cuarteles", "cuyo objetivo es mejorar las condiciones de dignidad humana de los soldados y marineros que cumplen su Servicio Militar Obligatorio, a través de la refacción de los dormitorios, comedores, servicios higiénicos y otras instalaciones en las Unidades Militares del país, procurando que su permanencia en estos recintos se efectúe en las mejores condiciones posibles"<sup>80</sup>. En este contexto, se inicia la implementación de centros politécnicos en los cuarteles para capacitación de conscriptos en mecánica, informática, electricidad, agropecuaria, entre otros.

El contingente alcanza los 40.330 efectivos en las tres fuerzas armadas según se detalla en la tabla a continuación:

| <b>Tabla 6. Contingente FF.AA. Bolivia.</b> |                  |                     |              |              |
|---|------------------|---------------------|--------------|--------------|
| <b>Institución</b>                          | <b>Oficiales</b> | <b>Suboficiales</b> | <b>Tropa</b> | <b>Total</b> |
| Ejército                                    | 3.034            | 4.528               | 21.218       | 28.780       |
| Armada                                      | 1.087            | 1.621               | 2.870        | 5.578        |
| Fuerza Aérea                                | 987              | 1.947               | 3.038        | 5.972        |

Fuente: Donadio y Tibiletti, op.cit. p. 144.

Bolivia no destaca como país fabricante de armas ni se caracteriza por tener una base industrial militar contundente, sin embargo las instituciones militares han diseñado un conglomerado industrial en torno a siete fábricas bajo la dirección de la Corporación de las Fuerzas Armadas para el Desarrollo Nacional (Cofadena). La Fábrica Boliviana de Munición (FBM), ofrece munición calibre 7.62x51, 5.56x45mm, 9mm. y munición no letal, también importa y comercializa munición de otros calibres, granadas de diverso tipo, escopetas, rifles, revólveres y pistolas. La Empresa Nacional Automotriz (Enauto), ensambla buses y maquinaria agrícola. La Fábrica Nacional de Explosivos y Accesorios (Fanexa), es especialista en la producción y la comercialización de explosivos, y la construcción, prospección y explotación petrolera, sus productos son básicamente explosivos para minería, canteras, obras públicas y exploración petrolera. La Unidad Productiva Agrícola Bermejo (UPAB), es una empresa de producción, investigación de variedades de caña de azúcar y sistemas de riego. La Unidad de Explotación de Recursos Hídricos (UERH), se dedica a perforar pozos profundos de agua en áreas urbanas y rurales para satisfacer necesidades domésticas, industriales, agropecuarias y de emergencias. La Unidad Ganadera Campo 23 de marzo (UG-C23M), tiene como misión el re poblamiento, cría y re cría de Ganado. La empresa Química Básica Boliviana (Quimbabol), está dedicada a desarrollar la industria de la Química básica por medio de la industrialización de los recursos minerales no metálicos existentes en la región sud-oeste del país, específicamente se dedica a la "explotación de recursos evaporíticos en el salar de Uyuni, salares de Chihuahua, Coipasa y delta del Río

<sup>79</sup> Donadio y Tibiletti, *op. cit.*, p. 141.

<sup>80</sup> "Para Vivir Bien en los Cuarteles", en <http://www.mindef.gob.bo/mindef/node/58>.



Grande"<sup>81</sup>. Llama la atención el hecho que el conglomerado industrial de las fuerzas armadas no tenga una orientación específica en la fabricación de armas para la defensa, en ese tenor, "Bolivia sigue dependiendo mayoritariamente de importaciones para satisfacer sus necesidades de equipo, repuestos y munición, sin que COFADENA pueda hasta el día de hoy romper definitivamente siquiera una de esas dependencias en la cadena de aprovisionamiento"<sup>82</sup>.

A diferencia de lo anterior, los astilleros de la Armada tienen un claro enfoque y aporte en cuanto la industria militar. Existe discordancia respecto de la creación del primer astillero boliviano, distintas fuentes de gobierno y de la Armada la sitúan en 1897, 1898 y 1915; pero sí existe coincidencia respecto a que habría estado situado en Riberalta, Beni y que su aporte habría sido significativo desarrollando la capacidad de ejercer soberanía en las vías fluviales. Según la Presidencia, el astillero en Riberalta "se convirtió en el eje fundamental para creación definitiva de la Fuerza Naval Boliviana en 1928"<sup>83</sup>. Desde entonces, el desarrollo industrial y tecnológico permite al país avanzar hasta tener la capacidad de diseñar y construir el buque Escuela Naval Militar, botado en abril de 2005 a las aguas del Lago Titicaca, el primero en su tipo íntegramente construido en el país, específicamente en el Astillero del IV Distrito Naval. Cabe destacar que en este astillero también se construyen las Lanchas de Patrulla Fluvial y Lacustre Clase Palomeque que posee la Armada Boliviana.

Respecto del material de guerra, destaca la rápida penetración de productos militares de origen chino en Bolivia, de hecho se ubica entre los cinco principales compradores de armas chinas con US\$289 millones, luego de Paquistán y Bangladesh<sup>84</sup>. Según informa el diario *Opinión*, desde que asume el Presidente Morales en el poder el 2006, la Fuerza Aérea ha recibido 9 aviones Diamond de entrenamiento y 6 cazas K-8 de fabricación china para la lucha contra el narcotráfico y el contrabando; para el empleo en situaciones de emergencia y auxilio, ha adquirido 6 helicópteros Robinson R-44, 2 Eurocopter AS350 y 2 EC145, junto con "una flotilla de aviones de transporte de pasajeros en rutas nacionales y carga a nivel internacional"; a lo anterior se suma la renovación del parque automotor militar con 148 camiones, 42 autobuses, 142 camionetas, 40 cuatriciclos y motocicletas "para operativos contra delitos fronterizos y para patrullar regiones con problemas de inseguridad ciudadana"<sup>85</sup>.

Entre el material de guerra que posee actualmente destaca lo siguiente<sup>86</sup>: Tanque de combate Kurassier SK-105, carros de combate del tipo, Cascabel, Urutú, Cadillac Gage, Mowag, Vehículos recuperadores de la línea M, APC M-113 y Semiorugas. Armamento menor de 9, 7,62 y 5,56 mm. y lanzagranadas. Artillería antiaérea, misiles de defensa aérea, morteros de diversos calibres, lanzacohetes, artillería de campaña y 155, 122, 105 y 76 mm y de anti blindaje. La Fuerza Aérea de Helicópteros Súper Puma, Ecureuil, Aloutte, Lama, Bell y Robinson. Aviones de combate K8 Karakorum, T33 MK y de apoyo C-130, F27 MK 400, Pilatus, Casa 212, Cessna de diversos tipos y Super King. La Armada por su parte posee un navío de instrucción de tipo catamaro en el Lago Titicaca y lanchas patrulleras y de combate

<sup>81</sup> JRO: "Proyectos e Industria Militar de Bolivia", *OSINT – Bolivia. Inteligencia Abierta*, 13 de noviembre de 2011, en [http://www.aviacionboliviana.net/uae/art\\_indumil.htm](http://www.aviacionboliviana.net/uae/art_indumil.htm).

<sup>82</sup> *Ibid.*

<sup>83</sup> "Gobierno construirá un astillero y una nueva Escuela de Sargentos de la Boliviana en Riberalta", en: <http://comunicacion.presidencia.gob.bo/noticias/noticias.php?id=709>.

<sup>84</sup> "La industria militar china está atestando golpes a Occidente", *RT TV-Novosti*, 25 de octubre de 2013, en <http://actualidad.rt.com/actualidad/view/109419-china-industria-armas-mundial>.

<sup>85</sup> Quenallata, René: "Bolivia expone al mundo vulnerabilidad de su defensa militar", *Opinión*, 28 de julio de 2013, en: <http://www.opinion.com.bo/opinion/articulos/2013/0728/noticias.php?id=101669>.

<sup>86</sup> Marowski, Carl.: "La Seguridad y la Defensa en Bolivia", Centro de Estudios Estratégicos, Academia de Guerra del Ejército de Chile, *Documento de Análisis* n° 35 (2014).



de entre 2 y 46 toneladas de desplazamiento del tipo PR-501, clase PBR Mark I, clase PBR Corsair Mark II, clase Palomeque (fabricación boliviana), clase Bretel, Boston Whaler, y clase Rodman 38.

Básicamente a juicio de Marowski, se trata de "medios de segunda línea y obsoletos para operaciones sostenidas de movimiento, ofensivas o de combate nocturno"<sup>87</sup>.

Una de las carencias más significativas en la defensa aérea se encuentra en la inexistencia de radares, según indica Samuel Montaña, experto en logística militar; a esta ausencia el General Wálter Montecinos, Comandante General de la Fuerza Aérea de Bolivia, agrega la necesidad del país de contar con interceptores y aviones de defensa aérea<sup>88</sup>.

Respecto del material de guerra en general, Bolivia es dependiente de las importaciones, por lo tanto, es altamente vulnerable en caso de conflicto.

### 3.3.2. Capacidad de conversión

Los recursos estratégicos apenas constituyen una parte del poder potencial, un proceso de conversión es crítico porque es determinante para producir las competencias operacionales que requiere una fuerza militar en el campo de batalla<sup>89</sup>. Indicadores esenciales para evaluar el proceso son el vínculo entre amenazas y estrategia (entre medios y problemas), relaciones civiles-militares y ejercicios militares.

Respecto de las amenazas y estrategia, destaca el enfoque de las fuerzas militares como soporte al desarrollo interno, seguridad ciudadana y combate al narcotráfico. En este sentido la adquisición de nuevo material en el país está enfocado a mejorar las condiciones de apoyo a la población en situaciones de catástrofe y operaciones de control del narcotráfico. Ello va de la mano con el Plan de Seguridad que ponen en marcha los ministerios de Defensa y de Gobierno el 2012 para disponer el apoyo militar a tareas de seguridad ciudadana<sup>90</sup>. Una de las iniciativas orientada a apoyar el desarrollo busca potenciar zonas donde se encuentran puestos fronterizos. Destaca el puesto en el Silala donde los miembros del ejército mantienen y operan un criadero de truchas<sup>91</sup>. Respecto de la seguridad, la principal preocupación es el narcotráfico, la compra de material apunta principalmente a combatir ese flagelo.

En el ámbito externo la defensa no mantiene hipótesis de conflicto pero identifica una situación potencial de agresión convencional<sup>92</sup>, ante la cual propone como estrategia evitar el enfrentamiento directo para ganar mayor libertad de acción de manera no convencional, adoptando la "Doctrina de las Republicuetas", incorporando al ciudadano como defensor del Estado<sup>93</sup>. De este modo se determina que el desarrollo de la fuerza está orientado a un tipo de guerra irregular.

Respecto de las relaciones civiles militares, destaca la historia de golpes de estado en el país y por ende la necesidad constante de los gobiernos de turno por cooptar a los militares

---

<sup>87</sup> *Ibid.*

<sup>88</sup> Quenallata, *op. cit.*

<sup>89</sup> Tellis et al. (2000\_b), *op. cit.*, p. 32.

<sup>90</sup> Donadio y Tibiletti, *op. cit.*, p. 146.

<sup>91</sup> Inaugurado el 28 de marzo de 2013 por el Presidente Evo Morales con el objetivo de producir 21.600 peces al año. Un año después se difunde la información relativa a la masiva muerte de los peces por las bajas temperaturas del lugar. Aparentemente ha cesado la operación del criadero a fines de 2014.

<sup>92</sup> Ministerio de Defensa de la República de Bolivia (2004): "Libro Blanco de Defensa de Bolivia", La Paz: Instituto Geográfico Militar, p. 45, en: <http://www.oas.org/csh/spanish/documentos/Bolivia%20-%202004.pdf>.

<sup>93</sup> Ministerio de Defensa del Estado Plurinacional de Bolivia (2010): "Bases para la Discusión de la Doctrina de Seguridad y Defensa del Estado Plurinacional de Bolivia", La Paz, p. 34, en [http://www.ceedcds.org.ar/Srd-LibBL/BOL/BASES\\_DISC\\_POL\\_DOCTRINA\\_DEF.pdf](http://www.ceedcds.org.ar/Srd-LibBL/BOL/BASES_DISC_POL_DOCTRINA_DEF.pdf).



para poder gobernar<sup>94</sup>. El caso de Morales no es distinto, de hecho le toma un tiempo asegurar el poder político una vez que asume como Presidente. En este punto asigna como Ministro de la Presidencia a Juan Ramón Quintana Taborga, militar en retiro, quien mantiene los lazos con las FF.AA. En lo concreto, se han mejorado las condiciones de los militares en cuanto a sueldos, infraestructura de cuarteles, y paulatinamente se incrementan las capacidades materiales del país. Respecto de los sueldos, Quintana Taborga declara que hay un "enfoque de reducir la discriminación, de reducir la desigualdad salarial"<sup>95</sup>. Según informa el ministro de la Presidencia a la prensa, el 2009 el salario de un general habría aumentado un 4%, mientras que el de los militares de baja graduación lo habría hecho en un 26%; el 2012, el incremento salarial habría alcanzado un 1% para generales y un 8% para un sargento inicial<sup>96</sup>.

Actualmente ejerce como Ministro de Defensa, Reymi Ferreira Justiniano, abogado y politólogo. Es uno de los 42 civiles que ha ostentado el cargo en el país, ante los 39 militares que lo han ejercido a lo largo de la historia. Según constatan Donadio y Tibiletti la permanencia promedio de los ministros de Defensa en Bolivia es de apenas un año<sup>97</sup>. Sin embargo, el rango de permanencia en el puesto se ha visto alterado últimamente. El actual ministro de Defensa, asume el 1 de abril de 2015, luego que su antecesor (Jorge Ledezma) fuera destituido de sus funciones por el mandatario, apenas a 66 días de haber juramentado.

En el contexto del entorno regional, es importante destacar que la expulsión del Sr. Ledezma es consecuencia de las críticas a las que fue objeto su presencia en Chile vistiendo una chaqueta con el lema: "El mar es de Bolivia". La alusión a la demanda marítima boliviana generó un rechazo amplio y transversal en Chile debido al intento de un funcionario público boliviano de enviar un mensaje comunicacional aprovechándose de un viaje cuyo propósito era la entrega de ayuda humanitaria a ciudadanos chilenos, víctimas de una catástrofe natural.

Aparte del "incidente Ledezma", se identifica una potente señal de estabilidad política en el hecho que su antecesor, Rubén Saavedra Soto, completa 3 años liderando las decisiones políticas del organismo desde que asume el cargo el 27 de septiembre de 2011.

En contraste con lo anterior, destaca el movimiento de sargentos y suboficiales de las tres fuerzas bolivianas en abril de 2014. Alzan su voz en demanda por mejores condiciones en las fuerzas militares, particularmente ante la discriminación racial, acusan "colonialismo" y demandan las mismas oportunidades de estudio y ascenso que los oficiales. La protesta se expresa en cabildos abiertos realizados en la plaza Mayor de San Francisco y en cinco marchas en las calles de La Paz a partir del 22 de abril de 2014, con apoyo de los "Ponchos Rojos" (agrupación de indígenas aymara) la Federación de Juntas Vecinales (Fejuve) de La Paz y sectores estudiantiles. Luego que 715 suboficiales y sargentos de las tres fuerzas armadas fueran dados de baja el día 24 de abril, y que varias unidades se acuartelaran para evitar que se propagase el movimiento, son los familiares de los suboficiales y sargentos los que salen a la calle. El 5 de mayo los suboficiales deciden suspender las movilizaciones y replegarse a sus unidades. En este contexto, Johnny Gil, quien fuera presidente de la Asociación Nacional de Suboficiales y Sargentos de las Fuerzas Armadas (Ascinalss) y quien habría dirigido las marchas en La Paz, es apresado el 16 de mayo de 2014 y detenido en un calabozo en el Estado Mayor acusado de sedición, rebelión y motín. Las cinco acciones de libertad generadas por órganos de justicia bolivianos han sido negadas por el Tribunal de Justicia Militar. A fines de agosto de 2014 el Defensor del Pueblo, Rolando Villena, solicita a

<sup>94</sup> De hecho, Bolivia registra 86 gobiernos y 64 presidentes desde que se independiza en 1825, que implica al año 2014, que en promedio cada gobierno tiene un mandato de dos años.

<sup>95</sup> "Sargentos y suboficiales bolivianos...", *op. cit.*

<sup>96</sup> *Ibid.*

<sup>97</sup> Donadio y Tibiletti, *op. cit.*, p. 142.



la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para que se garantice un juicio justo en el caso del subalterno Johnny Gil.

El movimiento ha sido catalogado como histórico e inédito, que a juicio de Franklin Pareja, analista político boliviano, constituye "la primera fricción preocupante entre el Gobierno y las Fuerzas Armadas"<sup>98</sup>.

La información relativa a los ejercicios militares en Bolivia es escasa, revisando los medios de prensa, efectivamente este tipo de actividades castrenses tienen muy poca frecuencia. El 2013 se realizan dos ejercicios militares de envergadura. El operativo Sumaj Wayra I, dirigido por la Fuerza Aérea, es un ejercicio de operación táctica aérea realizado el 18 de julio en Arampampa, Potosí. De acuerdo a lo que indican medios de prensa es único en el país. Según explica a AFP el mayor Alfredo Mendoza, subdirector de Relaciones Públicas de la FAB, "Lo que normalmente se hacía es práctica en tiro-bombardero, cada dos o tres años, pero así como se hizo ahora en forma conjunta y combinada, es primera vez en la historia de Bolivia, en la historia de la aviación militar boliviana"<sup>99</sup>. Posteriormente, la Operación Militar Conjunta "Sumaj Pacha" involucra a 2.500 efectivos de Armada, Ejército y Fuerza Aérea en una operación táctica combinada que tiene lugar en Patacamaya, La Paz, 2 de agosto de 2013. De acuerdo a lo que informa el Ministerio de Comunicación del Estado Plurinacional de Bolivia, las actividades de entrenamiento militar conjunto de las Fuerzas Especiales se realizan después de una década<sup>100</sup>.

No deja de llamar la atención el hecho que en menos de un mes se realizaran dos ejercicios de envergadura, más aún de carácter único, el primero inédito y el segundo luego de una década de receso. La explicación lógica, a modo interpretativo, es que se trata de una potente señal a Chile que acompaña la presentación de la demanda marítima boliviana ante la Haya en el mes de abril del 2013. Cabe tener en cuenta también la política interna; según el diario *Opinión* de Bolivia, el ejercicio "expuso falencias, carencias, improvisación y vulnerabilidad de sus Fuerzas Armadas"<sup>101</sup>. A juicio del opositor Andrés Ortega, de Convergencia Nacional, habría un objetivo político detrás de esta muestra de debilidad, "hacer creer a los bolivianos de que se necesita más recursos para comprar armas, aviones y helicópteros", a juicio del legislador, "el Gobierno nacional pretende ingresar a una carrera armamentista, por lo que la oposición, dijo, no apoyará ningún incremento presupuestario destinado al tema bélico del país"<sup>102</sup>.

### 3.3.3. Competencias para el combate

En relación con la metodología aplicada en el estudio, no corresponde aquí *predecir* ni *anticipar*, menos *inferir* las capacidades de combate del país analizado, sino que desglosar las competencias que tiene la fuerza para enfrentar la lucha armada. Para alcanzar tal aproximación es esencial observar que desde la teoría existen niveles de empleo de la fuerza, desde lo más sencillo que corresponde a la guerra irregular (que compromete fuerzas a nivel

<sup>98</sup> Carballo, María: "Inédita marcha de militares de baja graduación ratifica paro", *Página Siete*, 23 de abril de 2014, en <http://www.paginasiete.bo/sociedad/2014/4/23/inedita-marcha-militares-baja-graduacion-ratifica-paro-19582.html>.

<sup>99</sup> Cabe precisar que en rigor este ejercicio solo incorporó medios de la Fuerza Aérea de Bolivia. "Fuerza Aérea de Bolivia realiza inédito ejercicio de Guerra", *La Nación*, 18 de julio de 2013, en <http://www.lanacion.cl/noticias/mundo/bolivia/fuerza-aerea-de-bolivia-realiza-inedito-ejercicio-de-guerra/2013-07-18/234500.html>.

<sup>100</sup> "Las Fuerzas Armadas realizaron un Operativo Militar Conjunto en la Localidad de Patacamaya", 1 de agosto de 2013, en <http://www.comunicacion.gob.bo/?q=20130801/las-fuerzas-armadas-realizaron-un-operativo-militar-conjunto-en-la-localidad-de-patacamaya>.

<sup>101</sup> Quenallata, *op. cit.*

<sup>102</sup> *Ibid.*



de pelotón) hasta la guerra de adaptación (*adaptive warfare*) e incluso la guerra en base al conocimiento (*knowledge based warfare*)<sup>103</sup>.

Al respecto, es necesario tener en cuenta que en Bolivia la ya citada "Doctrina de las Republicuetas" determina el desarrollo de la fuerza a un nivel de guerra irregular. Las FF.AA. sin embargo tienen una estructura organizada en Comandos Conjuntos desplegados a lo largo del territorio del país.

#### 4. Conclusiones

Tradicionalmente los métodos de medición de poder se centran en indicadores estructurales que dan cuenta de la capacidad potencial de un Estado. Al respecto, Joseph Nye destaca el problema de la conversión de poder, según se señala en el marco teórico del presente escrito. En este contexto, el método aplicado en el estudio implica un paso adelante respecto de Nye. Aparte de dar cuenta de los recursos básicos de poder, el modelo de RAND busca evaluar las capacidades de conversión, es decir, la habilidad de una sociedad para convertir el potencial de poder de un Estado en poder efectivo. La variable sindicada como "Capacidad de Gestión Nacional" busca ese objetivo específico. Variables más tradicionales para medir el poder, como "Recursos Naturales" y "Capacidad Militar" incorporan indicadores específicos que se emplean en el presente estudio para evaluar justamente capacidades de conversión en las respectivas materias.

Respecto de la aplicación del modelo en el caso boliviano, es pertinente anotar que la falta de información juega como un elemento en contra, según se constata en el texto. En relación a los resultados concretos del estudio, es posible destacar lo siguiente:

En materia de "**Recursos naturales**" merece subrayarse la ausencia de un desarrollo tecnológico en Bolivia, principal elemento que distancia al país de las naciones más prósperas. Los indicadores asociados con la "**Iniciativa**" muestran resultados contradictorios, el salto sustantivo en los indicadores relativos a la difusión de la innovación y capacidad para la innovación (en particular las postulaciones para obtener patentes), contrasta con la disminución relativa en I+D como porcentaje del PIB. Respecto de este último es lamentable que la falta de información impida interpretar el considerable aumento de investigadores dedicados a I+D por cada millón de personas en los años 2009 y 2010. Los "**Recursos humanos**" como componente crítico de esta era de la información, han sido sustantivamente beneficiados con el aumento en el gasto público por cada alumno matriculado en Bolivia. El indicador referido a los "**Recursos financieros y de capital**" destaca por lo positivo de sus resultados. De hecho el gobierno de Morales ha quebrado la tendencia histórica de varios indicadores, tales como el saldo en cuenta corriente como porcentaje del PIB, la inversión extranjera neta, curva de la deuda externa, el valor del PIB y el PIB per cápita. La relevancia de este hecho se encuentra en que, según indican los autores del método aplicado, los recursos financieros y de capital constituyen la avenida principal del desarrollo de poder, condicionando las perspectivas futuras. Como consecuencia, los positivos datos permiten avizorar un promisorio futuro para Bolivia. En este punto será relevante observar la evolución del fenómeno de la corrupción. En cuanto a los "**Recursos físicos**", el acelerado aumento en la producción de energía indica la utilización efectiva de los recursos naturales. Sumado a lo anterior, la política estatal orientada a la redistribución de divisas provenientes de este concepto por parte del Estado constituye una forma de conversión directa. El talón de Aquiles se encuentra en la disponibilidad limitada de reservas de hidrocarburos que alcanzan para cumplir con compromisos hasta el 2025. Es pertinente recordar en este punto que más de la

<sup>103</sup> Tellis, et. al. (2000\_b), *op. cit.*



mitad de los ingresos del fisco en Bolivia provienen de este concepto en 2013. Un tema aparte son los minerales críticos, a pesar de la disponibilidad de importantes recursos en esta categoría, Bolivia todavía no ha logrado explotarlos. Cabe precisar respecto del acentuado aumento en la extracción de tantalio que el mineral sale del país sin procesar. En cuanto al litio, lo significativo es que se inician los procesos de industrialización en el periodo de Morales en miras a desarrollar una industria, con el objetivo que a largo plazo reemplace al gas natural. Anotando la situación actual de baja industrialización del país, es posible estimar que el resultado del proceso de industrialización del litio es incierto.

En materias asociadas con la "**Capacidad de Gestión Nacional**", es necesario señalar que si bien el país no identifica amenazas externas, el Estado Plurinacional de Bolivia tiene el interés explícito de alterar sus fronteras y convertirse en país bioceánico, para lo cual ha reforzado sus nexos internacionales en el ámbito militar y ha profundizado en el desarrollo de su fuerza, inicialmente en torno a las capacidades de fuerzas especiales en razón de la doctrina de republiquetas, y capacidades de apoyo en términos de desarrollo interno, como por ejemplo para enfrentar catástrofes. Los datos referidos a la "**Capacidad Estructural**" indican el surgimiento de una nueva elite que llega por primera vez a gobernar el país, que cuenta con amplio respaldo ciudadano, que paulatinamente ha ido cooptando a la oligarquía tradicional. Sin embargo, los principales grupos sociales cuentan con altos índices de poder, lo que puede afectar la independencia del gobierno en la toma de decisiones. Considerando los indicadores del ámbito económico concernientes a esta variable, destaca una baja en la recolección de impuestos por concepto de importaciones y comercio internacional, lo que en rigor, según el modelo aplicado, indicaría una disminución en la capacidad del Estado para implementar las metas autoimpuestas. En relación con lo anterior, en el aspecto social destaca que el gobierno ha instrumentalizado los beneficios como herramienta política, al punto en que se han generado relaciones de interdependencia. Finalmente, es pertinente mencionar aquí el aumento en los ingresos fiscales por concepto de regalías provenientes de la explotación de hidrocarburos, que aumentan un 6,9% entre 2013 y 2014. El indicador relativo al "**Desarrollo de Capital Humano**" se presenta contradictorio. La baja en matrículas en educación, aunque leve, se contrapone con la serie de documentos, discursos que indican un fuerte compromiso público a nivel estatal por producir riqueza y poder, que además va de la mano con el desarrollo de una estructura funcional que el gobierno de Evo Morales ha diseñado, orientada a la producción de riqueza y poder.

Respecto de la "**Capacidad militar**", cabe destacar que ha sido tan elevado el aumento del PIB en Bolivia que, a pesar que en 4 años aumenta en un 57% el gasto en defensa (2008-2012), el presupuesto del sector ha disminuido en relación al PIB. Lo anterior implica que es posible mejorar las condiciones del sector Defensa sin afectar el crecimiento del país. Cabe anotar la modernización de material, especialmente para el apoyo en situaciones de catástrofe y combate al narcotráfico (utilizable también por fuerzas especiales) y las inversiones para mejorar condiciones de habitabilidad de la tropa, elementos que contrastan con la débil base industrial militar (excepto en la Armada) y la posesión de material de guerra de segunda línea u obsoleto. En cuanto a la "**Capacidad de conversión**", destaca la estabilidad que últimamente han adquirido las relaciones civiles militares. En sentido contrario, llama la atención la escasez de ejercicios militares, así como el alcance político del descontento de los suboficiales que marca el 2014 con la primera fricción preocupante entre el gobierno y las FF.AA., que en definitiva refleja la debilidad relativa de una fuerza que tiene que lidiar con sindicatos. En cuanto a las amenazas y estrategia, corresponde anotar la diversidad de orientaciones que el mando político le ha asignado a la fuerza, en apoyo al desarrollo, situaciones de catástrofe, combate al narcotráfico, doctrina de republiquetas (guerra irregular), todo en el marco de una organización de fuerza convencional que cuenta con material



obsoleto. Finalmente en cuanto a las "**Competencias para el combate**" destaca la orientación hacia la guerra irregular que indica la necesidad de potenciar el uso de fuerzas especiales. En este punto corresponde hacer un paréntesis en relación a que no será posible tener un panorama completo de este acápite sin una apropiada evaluación de la capacidad militar de las fuerzas especiales en cuanto a su preparación para operar en forma conjunta en un escenario de guerra irregular, que escapa al alcance del presente estudio.

Con todo, se observa una distancia entre las adquisiciones (para combatir el narcotráfico y apoyo en situaciones de catástrofe), la doctrina (de guerra irregular), el entrenamiento (conjunto) y el interés político por potenciar el apoyo de las FF.AA. hacia el desarrollo. En este contexto, es pertinente anotar que la falta de coherencia entre estos elementos probablemente impacta en las capacidades de empleo de la fuerza, y por lo tanto en la eficiencia y eficacia para cumplir con las funciones de las FF.AA. y las misiones que le serán encomendadas.

En síntesis, se puede concluir que el poder nacional de Bolivia ha aumentado significativamente entre 2006 y 2014, periodo que cubre los dos primeros mandatos de Evo Morales. Se puede apreciar un claro desarrollo de las capacidades de conversión que deberían tener un impacto positivo a largo plazo, siempre en la medida en que el modelo económico boliviano sea capaz de mantener el esfuerzo en las inversiones en capital humano e I+D, en este contexto la variable esencial es la referida a los recursos financieros y de capital. La capacidad para mantener los altos niveles de capital en Bolivia permiten avizorar un promisorio futuro.

Es necesario destacar que Evo Morales asume la presidencia del país en 2006 en un punto en que ya se manifiestan señales positivas de crecimiento, lo que hace el jefe de Estado entrante es explotar su potencial. De manera más manifiesta ello se observa en el aumento de producción de energía que comienza el alza el 2000-2001, que se acelera hacia el 2005.

Los datos recopilados indican que los avances en economía todavía no se traducen en capacidades de conversión del poder en términos de fuerza, no se trata únicamente de un proceso de maduración sino de enfoque político de la administración de gobierno actual que ha decidido orientar el desarrollo de capacidades con la finalidad de aportar al desarrollo del país. Ejemplo más claro de ello se encuentra en la orientación del conglomerado industrial de las fuerzas armadas, que, como se da cuenta en el presente estudio, está claramente enfocado al ámbito civil. Destaca en forma más significativa la expresa orientación política en ese sentido dada por la actual administración de gobierno en el Plan de Desarrollo del país vigente desde 2007 y en el destino que se le ha dado a los fondos de defensa, privilegiando la mejora de sueldos y la situación de habitabilidad de los cuarteles.

Escapa al método aplicado la posibilidad de abordar el poder blando, por ejemplo en lo tocante a los ámbitos políticos y culturales, asunto relevante en la Bolivia de Evo Morales, quien ha escogido la arena del discurso político, en el plano interno, buscando la unificación de un Estado Plurinacional y generando simpatías en el exterior en torno a la demanda marítima en contra de Chile. De este modo, en la campaña presidencial de 2014 cobran alta significancia frases de Evo Morales alusivas a Bolivia como la "luna llena", para destacar el sentido de unidad del país diferenciándolo de la "media luna" en que se hace referencia a los departamentos tradicionalmente vinculados a la oligarquía.

Respecto del entorno regional, es también de interés observar la ampliación de la esfera de influencia paceña, en contraste con el tono confrontacional del "discurso" en contra de Chile. Corresponde señalar que en la medida en que Bolivia se ha ido fortaleciendo internamente, ha sido capaz de atraer inversión extranjera y generar lazos de carácter estratégico con países clave en la región, como Argentina y Brasil, así como con China. Cabe



destacar además el cambio de roles con Venezuela, al punto en que actualmente el país del altiplano es el que otorga respaldo político a la nación caribeña. En este contexto, queda por observar qué sucederá con el ALBA, organismo internacional que pierde sustento con la partida de Chávez, ¿será posible que el presidente Evo Morales asuma su liderazgo? Tendría que competir con Ecuador.

Finalmente, es necesario anotar que el acelerado aumento de poder en Bolivia le ha permitido al gobierno adoptar una política exterior expansionista, por medio de la cual amenaza la soberanía territorial de Chile. Lo que se combina con una política de fortalecimiento nacional que tiene efectos en el ámbito interno y externo. Queda por observar en qué medida el aumento de capacidades de poder incidirá en la decisión respecto de la forma en que Bolivia intente expandir sus fronteras.



## EL TRATADO DE NO PROLIFERACIÓN DE ARMAS NUCLEARES: LOS TEMAS CLAVE EN LA CONFERENCIA DE EXAMEN EN 2015

Gonzalo de Salazar <sup>1</sup>  
*Embajador de España*

### Resumen:

El régimen de no proliferación nuclear basado durante cuarenta y cinco años en el Tratado de No Proliferación de armas nucleares (TNP) se enfrenta actualmente a importantes desafíos. En las últimas décadas varios estados han desarrollado armas nucleares, permaneciendo al margen del Tratado, mientras otros han desarrollado capacidades nucleares significativas, dando lugar a tensiones regionales. Por otra parte, se ha producido un renacimiento de la energía nuclear como respuesta a nuevas necesidades energéticas, dando lugar a un creciente desarrollo de la tecnología nuclear en el mundo. Dado el carácter dual civil y militar de la tecnología nuclear, este proceso es un reto importante para la comunidad internacional, que debe perseverar en el mantenimiento de un equilibrio entre el progreso técnico y económico y la estabilidad mundial en el marco del TNP. La Conferencia de Examen de 2015 estará sometida probablemente a fuertes tensiones que pondrán a prueba la capacidad de adaptación del marco creado por el TNP al nuevo escenario internacional, en el que debería seguir siendo uno de sus pilares fundamentales.

**Palabras clave:** No Proliferación Nuclear, Tratado de no proliferación nuclear, energía nuclear, tecnología nuclear, zona libre de armas nucleares, Conferencia de Revisión del TNP.

**Title in English:** "The Treaty on Non-Proliferation of Nuclear Weapons: Key Issues in the Review Conference in 2015"

### Abstract:

The nuclear non-proliferation regime in the last forty-five years was based in the Nonproliferation of Nuclear Weapons Treaty (NPT). Nowadays it has to face major challenges. In recent decades, several states have developed nuclear weapons, remaining outside the Treaty, while others have developed significant nuclear capabilities, leading to regional tensions. Moreover, a renaissance of nuclear energy has taken place in response to new energy needs, resulting in a growing development of nuclear technology in the world. Given the dual character, civil and military, of the nuclear technology, this process is an important challenge for the international community. It must preserve a balance between technical and economic progress and world stability under the NPT framework. The 2015 Review Conference will probably be exposed to strong tensions that will test the resilience and adaptation of the NPT regime to the new international scenario, in which it should remain one of its pillars.

**Keywords:** Nuclear Non-Proliferation, Non-Proliferation Treaty, nuclear energy, nuclear technology, nuclear weapons free zone, NPT Review Conference.

Copyright © UNISCI, 2015.

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.*

---

<sup>1</sup> Gonzalo de Salazar Serantes es Doctor en Ciencias Políticas y Doctor en Ciencias de la Información. Ha sido previamente Subdirector General de No Proliferación y Desarme (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación), Miembro del Grupo Asesor sobre Seguridad Nuclear del Director General del Organismo Internacional de la Energía Atómica, Coordinador Internacional del *Implementation & Assessment Group* de la Iniciativa Global contra el Terrorismo Nuclear, y Presidente de los Comités de No Proliferación y de Desarme de la Unión Europea durante la presidencia española en 2010.  
E-Mail: [gonzalo\\_desalazar@hotmail.com](mailto:gonzalo_desalazar@hotmail.com).



## **1. El Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares**

El Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares<sup>2</sup> (TNP) constituye la piedra angular del régimen multilateral de no proliferación nuclear, y se basa en tres pilares que se refuerzan mutuamente: desarme, no proliferación y usos pacíficos de la energía nuclear. El tratado constituye actualmente el marco para mantener el equilibrio entre la seguridad internacional y el progreso técnico en este ámbito. En virtud de los artículos I, II y III del TNP los *Estados dotados de armas nucleares* (EEUU, Rusia, China, Reino Unido y Francia) se comprometen a no transferir armas nucleares a otros Estados, y los Estados sin armas nucleares se comprometen a no dotarse de ellas y a suscribir acuerdos de salvaguardias con el OIEA para que verifique que sus programas nucleares civiles no se desvían a fines militares.

Por otra parte, el artículo IV del TNP reconoce el derecho al uso de la energía nuclear con fines pacíficos y establece el principio de la cooperación internacional para el desarrollo de la energía nuclear.

En virtud del artículo VI del TNP, todos los Estados Partes se comprometen a llevar a cabo negociaciones relativas al cese de la carrera de armamentos nucleares y a un tratado de desarme general y completo bajo un estricto y efectivo control internacional.

Pueden destacarse tres problemas fundamentales en el régimen de no proliferación nuclear basado en el TNP:

- *El tratado no es universal.*
- *Se ha producido una proliferación nuclear clandestina.*
- *El cumplimiento del compromiso de desarme nuclear aún no se ha materializado en su totalidad.*

Hay países que, sin haber firmado el TNP, se han dotado de armas nucleares (India, Pakistán e Israel). Actualmente, mientras se producen avances significativos para establecer un acuerdo marco con Irán que garantice la finalidad pacífica de su programa nuclear, la preocupación de la comunidad internacional se centra en la República Democrática Popular de Corea.

## **2. La Conferencia de Examen de 2015**

### **2.1. Las Conferencias de Examen: antecedentes**

Con el fin de evaluar el cumplimiento de las disposiciones del TNP y fijar nuevos compromisos, se celebran cada 5 años Conferencias de Examen, cada una de ellas precedida de tres Comisiones preparatorias anuales. En las Conferencias de Examen confluyen temas vinculados a la seguridad internacional y a la amenaza nuclear:

- Universalidad.
- Condiciones para la retirada de un Estado Parte de conformidad con el artículo X del Tratado.
- Expediente nuclear de la República Democrática Popular de Corea.
- Expediente nuclear de Irán.

---

<sup>2</sup> Ver: Instrumento de 13 de diciembre de 1987, de Adhesión de España al *Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares*, hecho en Londres, Moscú y Washington el 1 de julio de 1968. [BOE. Boletín Oficial del Estado núm. 313, 31 de Diciembre de 1987.](#)



- Resolución de 1995 a favor de la creación de una zona libre de armas nucleares y otras armas de destrucción masiva en Oriente Medio.
- Demanda de mayores esfuerzos a favor del desarme nuclear conforme al compromiso del Artículo VI.
- Entrada en vigor del Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares (TPCEN).
- Negociación, aún pendiente, de un Tratado de prohibición de producción de material fisible para armas nucleares (TPMF).

Las cuatro últimas Conferencias de Examen del TNP han tenido una especial relevancia en este ámbito. Se pueden destacar los siguientes elementos:

- 1) En 1995 se alcanzó el acuerdo histórico de extender de forma indefinida la validez temporal del TNP. El compromiso se consiguió a cambio de la aprobación de una Resolución sobre Oriente Medio en la que se hace referencia a la existencia en la región de "instalaciones nucleares sin salvaguardias" y se insta al único Estado de la región que no es Parte del TNP (Israel) a firmar el Tratado. En Conferencias sucesivas, los países árabes han denunciado que no se ha hecho nada para la efectiva aplicación de esta Resolución.
- 2) En 2000 se aprobó un documento final consensuado que incluía "13 pasos prácticos" para avanzar en el proceso de desarme nuclear.
- 3) En 2005 la Conferencia concluyó sin un documento de consenso y habiendo consumido gran parte de su tiempo en discutir cuestiones de procedimiento ligadas a la agenda de la reunión, sin ningún avance sustantivo.
- 4) En 2010 se adoptó un Documento Final de la Conferencia por consenso, en el que se incluye un Plan de Acción<sup>3</sup>. Entre los objetivos políticos de este Plan de Acción habría que destacar la convocatoria de una conferencia en 2012 para negociar el establecimiento en Oriente Medio de una *zona libre de armas nucleares y de otras armas de destrucción masiva*, sentando así las bases de un proceso político que pueda servir para incrementar la estabilidad y la confianza mutua entre los países de la región.

Las cinco propuestas formuladas por el Secretario General de las NNUU en 2008 sirven aún como elementos del marco de referencia multilateral en materia de desarme y no proliferación nuclear:

- Aumento de las medidas efectivas, dirigidas especialmente al desarme de los países con armas nucleares, por medio de una convención con un instrumento de verificación o una red de acuerdos separados.
- Aumento de las garantías por parte de los miembros permanentes del CSNU respecto a los demás estados de no utilización o amenaza de utilización de armas nucleares.
- Entrada en vigor de TPCEN y negociación de un tratado de prohibición de producción de material fisible.
- Un aumento de la información puesta a disposición por parte de los estados con armas nucleares.

<sup>3</sup> NPT RevCon [Final Document- NPT/CONF.2010/50](#).



- Medidas complementarias, como la eliminación de otros tipos de armas de destrucción masiva, o medidas generales contra el terrorismo.

No obstante, en los últimos años se ha producido una desaceleración del proceso de desarme frente a una agenda internacional más centrada en la no proliferación, por lo que entre los países neutrales y no alineados se extiende la convicción de que no existe una verdadera intención de avanzar hacia un mundo sin armas nucleares. También hay tensiones derivadas de la proliferación nuclear en Oriente Medio y en Asia oriental, y no se ha producido la convocatoria de una Conferencia para la creación de una Zona Libre de Armas Nucleares y de otras Armas de Destrucción Masiva en Oriente Medio, mientras continua la parálisis de la Conferencia de Desarme.

Estos factores han motivado un cierto pesimismo en gran parte de la comunidad internacional de cara a los resultados de la Conferencia de Examen de 2015, mientras se desarrollan nuevas iniciativas cuyo desenlace a largo plazo es difícil de prever: las conferencias sobre el impacto humanitario de las armas nucleares y la creación de un grupo de trabajo sobre el desarme nuclear fuera de la Conferencia de Desarme, sin participación de las potencias nucleares.

## **2.2. Las perspectivas para la Conferencia de Examen de 2015: los temas clave**

En la actualidad, los intentos de limitar la proliferación nuclear se centran en el mantenimiento de un equilibrio adecuado entre los tres pilares del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares: el desarme nuclear, los mecanismos de no proliferación y la cooperación para usos pacíficos de la energía nuclear. El TNP ha permitido a lo largo de su existencia retardar en gran medida la proliferación. Si en 1968 se estimaba que a principios de este siglo habría más de 20 potencias nucleares, lo cierto es que actualmente sólo hay 9 Estados con capacidad nuclear militar.

Como se ha indicado anteriormente, el interés en la energía nuclear con fines civiles en la era post-Fukushima – en el que se ha revalorizado el concepto de seguridad tecnológica -, el proceso de difusión de materiales y de tecnologías sensibles asociadas al sector nuclear, y las aplicaciones de doble uso de muchas de ellas, constituyen rasgos del escenario internacional que implican nuevos retos.

Tecnologías sensibles que tienen su origen en países industrializados occidentales se han difundido mediante el comercio legítimo, el tráfico ilícito o la fabricación ilícita de réplicas en otras zonas del planeta. También ha habido un fenómeno de desarrollo autóctono de ciertas tecnologías en algunos países, muchas veces basadas en conocimientos técnicos y equipos obtenidos de los suministradores más avanzados. Además de incorporarse al mercado nuevos productores de esas tecnologías, se ha desarrollado una nueva red comercial por la que fluyen estos materiales, fuera del alcance de los mecanismos multilaterales de control de exportaciones, especialmente del Grupo de Suministradores Nucleares.

Pero en el momento actual no sólo hay nuevos desafíos, sino que hay también oportunidades para superarlos: el riesgo de una confrontación nuclear global ha disminuido considerablemente y hoy es muy improbable. Las dos grandes potencias nucleares, Rusia y Estados Unidos, no sólo han emprendido un proceso de reducción de sus arsenales desde 1991, sino que han firmado un nuevo tratado de desarme nuclear – actualmente en aplicación - que reduce en un 30% más sus arsenales, el *Nuevo START*.



En la balanza positiva, también puede citarse el acuerdo alcanzado por el grupo UE 3+3 e Irán sobre los parámetros de una negociación sobre su programa nuclear, que abre nuevos interrogantes y perspectivas para los próximos meses.

En cuanto a las nuevas iniciativas multilaterales (conferencias sobre el impacto humanitario de las armas nucleares y creación de un grupo de trabajo sobre el desarme nuclear fuera de la Conferencia de Desarme), puede decirse que los estados promotores parten de la premisa de la parálisis de la maquinaria de desarme de Naciones Unidas. Se pretende con ellas adoptar en el ámbito nuclear el modelo de las convenciones de Ottawa –minas antipersonales- y Oslo –municiones en racimo. Desde el punto de vista político, ambos instrumentos han logrado el propósito de crear un "paradigma moral" en el ámbito del desarme humanitario, y a la vez un estigma en torno al uso de esas armas. Dicho proceso conlleva también cuestionar ciertos aspectos relacionados con las armas nucleares: su papel en las doctrinas militares, inversiones en modernización de arsenales y costes de mantenimiento, entre otros. El proceso no cuenta con la participación de los estados dotados de armas nucleares, aunque algunos de ellos han estado presentes en la conferencia de Viena de 2014 sobre el impacto humanitario. En todo caso, cabe la posibilidad de que afecte de alguna manera en el futuro al régimen actual de no proliferación nuclear.

En la Conferencia de Examen, los debates sobre todos estos temas se estructurarán, como es habitual, en los tres pilares del TNP: desarme, no proliferación y usos pacíficos.

### **2.3. Desarme**

El contenido de la Resolución 1887 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y el nuevo acuerdo START entre Estados Unidos y Rusia reflejaron en 2010 un nuevo impulso al desarme. En su famoso "discurso de Praga" de abril de 2009, el presidente de EEUU lanzó varias iniciativas de desarme nuclear y prevención de la proliferación que han marcado el ritmo de la agenda internacional en los últimos años. Los hitos más importantes de esta política en 2010 han sido el acuerdo de desarme nuclear firmado y ratificado por EEUU y Rusia, llamado "Nuevo START"<sup>4</sup>, las Cumbres de Seguridad Física Nuclear, el lanzamiento de un programa de trabajo internacional de la Iniciativa Global para Combatir el Terrorismo Nuclear (IGTN), y la inclusión de la no proliferación entre las prioridades de la OTAN en el Nuevo Concepto Estratégico de la Alianza.

#### **2.3.1. Reducción de armamentos**

La propuesta planteada en 2013 por EE.UU a Rusia de reducción de un tercio de las armas nucleares estratégicas desplegadas (desde el límite actual de 1.550 fijado por el *Nuevo START* hasta un nuevo límite de 1.000-1.100 cabezas nucleares) no sólo supone tomar la iniciativa hacia un nuevo paso en el proceso de reducción de los arsenales nucleares de ambas potencias, sino que también tiene implicaciones en las políticas de seguridad y defensa de otros países<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Según los datos hechos públicos por el Departamento de Estado de EEUU, Rusia tenía 1.643 cabezas nucleares desplegadas en 528 vectores el 1 de enero de 2015. En esa fecha EEUU tenía 1642 cabezas nucleares, desplegadas en 794 vectores. Las cifras totales de vectores estratégicos desplegados y no desplegados eran en esa fecha 911 para Rusia y 912 para EEUU. Véase US Department of State: "New START Treaty Aggregate Numbers of Strategic Offensive Arms", en <http://www.state.gov/t/avc/newstart/c39906.htm>.

<sup>5</sup> The White House: "Nuclear Weapons Employment Strategy of the United States", *Fact Sheet*, Office of the Press secretary, Washington (19 de junio de 2013). Ver también The White House: "Remarks by President Obama at the Brandenburg Gate", Office of the Press secretary, Berlin (19 de junio de 2013), p. 5.



Mientras tanto, en Rusia se reflexiona no sólo sobre posibles negociaciones de desarme nuclear "bilaterales cruzadas y complementarias" como un formato posible con modelos definidos en torno al concepto de "relación de disuasión nuclear" (frente al nada realista formato multilateral simultáneo a 5 o a 9), sino también sobre la base de una visión integrada de la seguridad que incluiría el armamento convencional y otros activos estratégicos.<sup>6</sup> Desde esta perspectiva, las armas nucleares se consideran en Rusia como un elemento más del equilibrio militar global, y no se pueden analizar o reducir al margen de otros elementos:

- Defensa antimisiles
- Armas estratégicas convencionales
- Armas desplegadas en el espacio
- Fuerzas convencionales

Así, frente a la nueva propuesta de EEUU de reducir en un 30% las armas nucleares estratégicas desplegadas y de abordar una negociación de reducción de armas nucleares tácticas, Rusia considera que una negociación sobre desarme nuclear debe incluir también otros factores, asociando el desarme nuclear con el escudo antimisiles, el espacio ultraterrestre y el control de armamentos convencionales. Sin embargo, el clima político que impera actualmente en las relaciones internacionales no favorece el impulso de nuevas negociaciones a corto plazo.

Todos estos planteamientos están aún lejos de materializarse en propuestas concretas, y el P-5 ha optado por preservar el *status quo*.

A pesar de los avances realizados en años anteriores por los Estados dotados de armas nucleares en las reducciones de armamento nuclear, los países no alineados y neutrales exigen esfuerzos mayores, incluyendo una modificación de las doctrinas militares basadas en el posible recurso a las armas nucleares. En particular, los países de la llamada *Coalición de la Nueva Agenda* (Nueva Zelanda, Brasil, México, Egipto, Irlanda, Suecia y Sudáfrica) son muy críticos con lo que consideran una falta de progreso en el desarme nuclear, reducido prácticamente al cumplimiento del nuevo Tratado START entre EEUU y Rusia.

Por su parte, Ucrania ha cuestionado la validez de los acuerdos de desarme posteriores a la guerra fría, al considerar que Rusia, con su intervención en Ucrania en 2014, ha incumplido el Memorando de Budapest por el que otorgaba seguridades a su integridad territorial a cambio de ceder sus armas nucleares.

### 2.3.2. Seguridades negativas

Algunos países sin armas nucleares han venido exigiendo garantías de no utilización de armas nucleares contra sus territorios por parte de las potencias nucleares (seguridades negativas).

---

<sup>6</sup> La última versión de la Doctrina Militar rusa, adoptada el 26 de diciembre de 2014, mantiene un enfoque similar a la de 2010. También señala a la OTAN como una amenaza, y fija como prioridades el desarrollo de una defensa antimisiles, de un dispositivo ofensivo con alcance global, de sistemas convencionales de alta precisión y la defensa de sus intereses en el Ártico. La Doctrina militar de 2014 considera que la OTAN ha emprendido un proceso de rearme y se extiende hacia las fronteras rusas. También aborda la amenaza derivada del uso de tecnologías de la comunicación y de la información como instrumentos de desestabilización interna, lo que requiere, según sus autores, una respuesta. Ver <http://www.globalsecurity.org/military/world/russia/doctrine.htm>; <http://carnegie.ru/eurasiaoutlook/?fa=57607>.



La Resolución 984 (1995) del Consejo de Seguridad recoge las garantías otorgadas por las cinco potencias nucleares, aunque no son jurídicamente vinculantes ni incluyen la amenaza del uso de armas nucleares, como reclaman los países No Alineados.

También se ha dado continuidad en los últimos años a los esfuerzos para la creación de *zonas libres de armas nucleares* establecidas sobre la base de acuerdos libremente aceptados por los estados de cada región con la creación de la ZLAN de Asia Central basada en el Tratado de Semipalatinsk<sup>7</sup>. A través de las Zonas Libres de Armas Nucleares se incorporaron anejos a dichos tratados que debían suscribir las potencias nucleares y que incluían seguridades negativas.

Los países no alineados y los de la Coalición de la Nueva Agenda solicitan compromisos jurídicamente vinculantes en relación con las *seguridades negativas* al empleo de armas nucleares contra los Estados no dotados de dichas armas. La negociación de un instrumento internacional jurídicamente vinculante que otorgue garantías a los Estados Partes del TNP contra la amenaza o el uso de armas nucleares es una demanda que reaparece en todas las conferencias y reuniones sobre desarme nuclear.

### 2.3.3. Gradualismo y abolicionismo

Desde 1970 ha prevalecido una corriente *gradualista* del desarme nuclear en el marco del TNP, que prevé un proceso gradual reflejado en las trece medidas incluidas en el informe de la Conferencia de Examen de 2000. Frente a lo que muchos países no alineados y neutrales califican de "estancamiento", desde 2013 ha surgido con fuerza una corriente internacional a favor de la ilegalización de las armas nucleares, con apoyo de los movimientos pacifistas, del mismo modo que se ha hecho con las armas químicas y biológicas. Un "Comunicado Conjunto" sobre esta opción presentado por Nueva Zelanda en la Primera Comisión de la 69ª sesión de la AGNU fue suscrito por 155 Estados. Las dos iniciativas complementarias ya citadas han abierto en 2013 una nueva fase en este proceso:

- Se han celebrado tres conferencias sobre *el Impacto Humanitario de las Armas Nucleares*<sup>8</sup>: Oslo, 2013; Nayarit (México), 2014; y Viena, 2014.
- Por otra parte, la Resolución 67/56 AGNU<sup>9</sup>, presentada también por Austria, México y Noruega, establecía en Ginebra un grupo de trabajo abierto sobre desarme nuclear, que no contó con el apoyo de las potencias nucleares, en el que se enfrentaban la *posición gradualista* de los países occidentales al "abolicionismo" de los países neutrales y no alineados.

<sup>7</sup> "Zona Libre de Armas Nucleares de Asia Central", basada en el Tratado de Semipalatinsk de 2006, con entrada en vigor en 2009. Tiene 5 Estados Parte. Los cinco estados nucleares Partes del TNP han suscrito el Protocolo del Tratado. Ver [http://disarmament.un.org/treaties/t\\_canwfz/text](http://disarmament.un.org/treaties/t_canwfz/text).

<sup>8</sup> Dicho enfoque desarrolla en cierto modo el controvertido punto de la "Opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre la legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares" en relación con su impacto humanitario, de 1996, en la que, gracias al voto de calidad del Presidente, el tribunal declaró que la Corte no podía pronunciarse definitivamente sobre si la amenaza o el empleo de las armas nucleares sería lícito o ilícito en circunstancias extremas de legítima defensa, en las que corriera peligro la propia supervivencia de un Estado: "Opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre la legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares" A/51/218, (19 de julio de 1996), tema 71 del programa provisional, en [http://www.icj-cij.org/homepage/sp/advisory/advisory\\_1996-07-08.pdf](http://www.icj-cij.org/homepage/sp/advisory/advisory_1996-07-08.pdf).

<sup>9</sup> A/RES/67/56. "Promoción de las negociaciones multilaterales de desarme nuclear", Acta A/67/PV.48 3 diciembre 2012, en <http://www.un.org/es/ga/67/resolutions.shtml>.



## 2.4. No Proliferación

Los fundamentos de un régimen global de prevención y los casos de proliferación regional han sido el centro de atención en el debate sobre este pilar. Muchos estados destacan principalmente el incumplimiento de las obligaciones derivadas del TNP por parte de la República Democrática Popular de Corea (cuya retirada del Tratado no se reconoce), de Irán y de Siria. Temas importantes del pilar "no proliferación" del TNP son la definición del estándar internacional de verificación, Oriente Medio, las medidas para evitar la proliferación nuclear entre actores no estatales y las condiciones de retirada del Tratado.

### 2.4.1. Verificación

De cara al futuro es importante definir un *estándar internacional de verificación*, que para una mayoría debe estar basado en el modelo de Acuerdo de Salvaguardias Globales y el Protocolo Adicional.

En este contexto, la mayoría de los Estados Parte destaca el importante papel que desempeña el OIEA y su sistema de salvaguardias, aunque hay divergencias sobre el papel y el estatus del Protocolo Adicional a los Acuerdos de Salvaguardias, que una mayoría considera elemento fundamental del estándar de verificación. Todos los Estados son partidarios de la universalización del Tratado, pero los países no alineados se concentran principalmente en el caso de Israel, pasando por alto los casos de India y Pakistán.

### 2.4.2. Actores no estatales

Otro desafío importante debatido es la forma de evitar los riesgos de desviación de tecnologías sensibles hacia actores no estatales con fines terroristas. En este sentido, la *Resolución 1540* adoptada en 2004 por el Consejo de Seguridad es el marco en el que deben desarrollarse medidas para prevenir que terroristas puedan adquirir materiales nucleares o radioactivos con los que puedan llevar a cabo atentados de destrucción masiva. Esto implica fortalecer la seguridad nuclear, actividad en la que el papel del Organismo Internacional de la Energía Atómica es fundamental.

### 2.4.3. Oriente Medio

No ha sido posible convocar en 2012 la Conferencia sobre la Zona Libre de Armas Nucleares y otras Armas de Destrucción Masiva en Oriente Medio<sup>10</sup>, prevista desde 1995 e incluida en el Plan de Acción de 2010. Este es un tema controvertido desde los años 70, que nuevamente marcará las tensiones en la Conferencia de Examen de 2015<sup>11</sup>. Egipto y otros países árabes denuncian que no se han producido avances para la puesta en práctica de la Resolución de 1995 y, especialmente, que no se realiza suficiente presión sobre Israel para que se adhiera al TNP y someta todas sus instalaciones nucleares a las salvaguardias del OIEA. Por otra parte, Egipto y Siria no han firmado la Convención de Prohibición de Armas Químicas, mientras que Israel sí la ha firmado, pero no la ha ratificado todavía.

---

<sup>10</sup> En la Conferencia de Extensión del TNP de 1995 se aprobó una Resolución sobre Oriente Medio apoyando la creación de una zona libre de armas de destrucción masiva en Oriente Medio. Según Egipto y otros países árabes, la aprobación de esta Resolución sobre Oriente Medio en el marco del TNP fue una condición imprescindible para que diesen su consentimiento a la extensión indefinida del TNP a partir de 1995 (el TNP tenía una validez inicial de 25 años y tras ese plazo debía adoptarse una nueva decisión sobre su extensión).

<sup>11</sup> Desde 1974 se aprueba cada año una Resolución de la Asamblea General de NN.UU. sobre una zona libre de armas nucleares y de otras armas de destrucción masiva en Oriente Medio (en última instancia, Resolución AGNU 63/38), incluso con el apoyo de Israel que, sin embargo, reitera cada vez que no será posible alcanzar dicho objetivo hasta que haya avances hacia *una paz justa, duradera y global en la región*. Esta zona incluiría también otras armas de destrucción masiva como las químicas y biológicas, así como sus vectores de lanzamiento.



Una cuestión central en Oriente Medio es el programa nuclear iraní y las perspectivas de solución abiertas por el acuerdo alcanzado el pasado 2 de abril sobre los parámetros de la negociación por el grupo UE 3+3.

El 24 de noviembre de 2013, Irán y el UE 3+3 adoptaron el "*Joint Plan of Action*"<sup>12</sup> (JPA) sobre el programa nuclear iraní, que tenía como objetivo lograr un acuerdo político para alcanzar una solución global que garantizase que el programa nuclear iraní tiene carácter exclusivamente pacífico, y permitiera el levantamiento de las sanciones impuestas a Irán por el Consejo de seguridad de Naciones Unidas, por EEUU y por la UE<sup>13</sup>. De forma paralela, el OIEA e Irán establecieron un "Marco para la Cooperación" de carácter técnico, para resolver las cuestiones pendientes del programa nuclear. La dificultad en aclarar las Posibles Dimensiones Militares del programa nuclear, dada la escasa cooperación de las autoridades iraníes, ha sido el principal obstáculo hasta ahora en este proceso.

El acuerdo alcanzado por el UE 3+3 con Irán el 2 de abril<sup>14</sup> se basa en una serie de parámetros que deben ser negociados hasta el 30 de junio, para limitar el tiempo requerido desde el punto de vista técnico para conseguir el material fisible necesario para la fabricación de un arma nuclear a un mínimo de 12 meses, durante los próximos 10 años:

- Irán se compromete a no enriquecer uranio por encima del 3.67%.
- No se construirán nuevas instalaciones de enriquecimiento en 15 años.
- Reducirá el número de centrifugadoras instaladas hasta 6.104 unidades (a partir de unas 19.000 que tiene actualmente, solamente 5.060 seguirán enriqueciendo uranio durante los próximos 10 años, y el resto hasta 6.104 se mantendrán para investigación y desarrollo).
- Irán se compromete a no utilizar la instalación de Fordow para enriquecer uranio durante 15 años.
- Las capacidades de la instalación de Natanz se limitarán a 5.060 centrifugadoras del tipo IR-1 durante los próximos 10 años. Los modelos de centrifugadoras IR-2, IR-4, IR-6 o IR-8, más modernos, no se utilizarán durante 10 años.
- Irán conservará sólo 300 kgs de uranio enriquecido al 3.67% (frente a los 10.000 kgs actuales).
- Irán se compromete a cumplir el Protocolo Adicional al Acuerdo de salvaguardias, dando al OIEA acceso a todas las instalaciones nucleares.
- Irán se compromete a aplicar el Código Modificado 3.1 del Acuerdo de salvaguardias, que requiere la notificación previa de la construcción de cualquier nueva instalación.
- Irán debe aplicar las medidas establecidas por el OIEA para esclarecer las cuestiones pendientes sobre las Posibles Dimensiones Militares.
- Irán procederá a rediseñar el reactor de Arak, para que no pueda producir plutonio.

<sup>12</sup> "Joint Plan of Action", Geneva, 24 de noviembre de 2013, en [http://www.eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131124\\_03\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131124_03_en.pdf).

<sup>13</sup> Proceso iniciado el 20 de enero de 2014, prorrogado el 24 de noviembre de 2014 hasta el 30 de junio de 2015 para lograr un acuerdo final, precedido por un acuerdo político a finales de marzo que finalmente ha sido alcanzado el 2 de abril. Durante este tiempo se ha mantenido bajo la vigilancia del OIEA el programa nuclear iraní en los términos previstos en el JPA.

<sup>14</sup> "Parameters for a Joint Comprehensive Plan of Action regarding the Islamic Republic of Iran's Nuclear Program", Lausanne, 2 de abril de 2015.



- Las sanciones serán suspendidas cuando se verifique el cumplimiento de las medidas descritas. Para ello, se aprobará una nueva Resolución del CSNU que aplique las disposiciones del nuevo acuerdo. En caso de incumplimiento por Irán, las sanciones volverán a estar en vigor.

Este acuerdo es un paso significativo hacia un acuerdo global sobre la cuestión nuclear iraní, con muchos aspectos positivos, ya que ha permitido un diálogo constructivo con Estados Unidos y limita el programa nuclear iraní, sobre el que establece mayor control y transparencia bajo supervisión del OIEA, incluyendo el esclarecimiento de las posibles dimensiones militares como una condición para el levantamiento de sanciones. Sin embargo, quedan aún muchas cuestiones pendientes no solo para alcanzar un acuerdo definitivo el 30 de junio, sino también para su aplicación en una fase ulterior. Todas ellas son de gran importancia para los países de la región, muchos de los cuales han mostrado su inquietud por el resultado parcial de las negociaciones. En este, sentido, será preciso abordar la complejidad del sistema de sanciones para su suspensión progresiva, que requiere, entre otras cosas, una nueva resolución del CSNU.

#### 2.4.4. Artículo X

Finalmente, las condiciones de retirada de un Estado del Tratado constituyen otro tema polémico, ya que no hay acuerdo sobre la interpretación y el alcance de dicho artículo. Para muchos estados no alineados no es necesario discutir esta cuestión, ya que solamente hay un caso de retirada (Corea del Norte), y poner condiciones a la retirada del Tratado en virtud del artículo X sería inaceptable a menos que hubiese una enmienda del Tratado, que no se ha producido. Para otros estados, especialmente los occidentales, la retirada debería tener un efecto retroactivo de desmantelamiento de las instalaciones nucleares construidas al amparo del artículo III del Tratado.

#### 2.5. Usos pacíficos de la energía nuclear

El derecho a la utilización de la energía nuclear para fines pacíficos (de conformidad con el Artículo IV del TNP), es un tema clave en un momento de renovado interés por parte de numerosos países para desarrollar su capacidad de producir energía a gran escala, dados los riesgos de proliferación que puede conllevar, incluyendo la amenaza de que material nuclear llegue a manos de grupos terroristas.

Los países en desarrollo solicitan mayor apoyo para la cooperación técnica destinada a los usos pacíficos, incluida la que se presta a través del OIEA. También reclaman que se eliminen los obstáculos establecidos a las transferencias de tecnología a través de los regímenes de control de exportaciones, que consideran un obstáculo para el desarrollo de los usos pacíficos.

Por otra parte, la creación de un banco de uranio de bajo enriquecimiento para el combustible nuclear en el marco del OIEA, apoyado por los países occidentales como un paso decisivo para consolidar los enfoques multilaterales del ciclo del combustible nuclear, también es un tema en el que se manifiestan divergencias. Los esfuerzos para crear mecanismos multilaterales que aseguren el suministro de combustible nuclear a cualquier país que lo necesite, sin necesidad de establecer mecanismos nacionales de enriquecimiento de uranio y evitando los riesgos de desvío a programas militares que ello conllevaría, es un tema controvertido. Muchos Estados apoyan el concepto de desarrollo responsable de los usos pacíficos de la energía nuclear basándose en los conceptos de seguridad, no proliferación y enfoques multilaterales del ciclo del combustible nuclear. Cada país tiene el derecho a definir su propia estrategia energética, basada en el derecho inalienable a los usos pacíficos



reconocido por el TNP en el artículo IV. Pero esto requiere los más elevados estándares de seguridad, de no proliferación y de protección física, en los que pueden contar con la asistencia del OIEA.

### **3. La posición de la UE**

La posición común de la UE sobre el TNP ha sido generalmente un mínimo común denominador que intenta conciliar los intereses de grupos de países con intereses diferentes:

- Francia y Reino Unido (potencias nucleares);
- Suecia e Irlanda, países neutrales y fuertemente comprometidos con el desarme nuclear<sup>15</sup>;
- Austria, que se opone a cualquier postura que favorezca la promoción de la energía nuclear;
- El grupo mayoritario formado por países con posturas intermedias, que tratan de buscar un equilibrio entre los usos pacíficos de la energía nuclear y la estabilidad global.

La Unión Europea, que desempeña un papel muy destacado como contribuyente principal a los programas de cooperación del OIEA, ha dado habitualmente prioridad a ciertos aspectos del ciclo de examen del TNP. En primer lugar, reafirma el compromiso de los Estados Parte con sus obligaciones y apoya la universalidad del Tratado. También ha buscado fortalecer su aplicación mediante medidas concretas consensuadas en los tres pilares, incluida la creación de una zona libre de armas nucleares y de otras armas de destrucción masiva en Oriente Medio.

La UE destaca su compromiso con los procesos de desarme. Entre ellos se incluye el apoyo a la entrada en vigor del Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares y su posición a favor del inicio de negociaciones sobre un Tratado de Prohibición de Producción de Material Fisible en la Conferencia de Desarme.

Respecto del TNP en general, la UE desea que se avance de forma equilibrada en los tres pilares: no proliferación, desarme y cooperación en usos pacíficos de la energía nuclear. Los objetivos de la UE en este proceso se plasman en la Decisión del Consejo sobre la posición común para la Conferencia de Examen del TNP en 2010<sup>16</sup>:

- La Unión Europea desea cooperar con la comunidad internacional para reafirmar los principios fundamentales del Tratado como piedra angular del régimen de no proliferación.
- Esta política se basa en un enfoque equilibrado entre los tres pilares del Tratado, desarme, no proliferación y usos pacíficos, mediante medidas pragmáticas y consensuadas para impulsar los esfuerzos internacionales en esta dirección.
- La Unión Europea reafirma su compromiso de lograr un mundo más seguro y crear las condiciones para un mundo sin armas nucleares.

<sup>15</sup> Suecia e Irlanda son miembros de la *New Agenda Coalition* junto con países como Egipto, Sudáfrica, Brasil, México y Nueva Zelanda.

<sup>16</sup> Decisión 2010/212/PESC del Consejo, de 29 de marzo de 2010, relativa a la posición de la Unión Europea en la Conferencia de las Partes del año 2010 encargada del examen del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares. *Diario Oficial de la Unión Europea* de 10 de abril de 2010. Esta Decisión del Consejo fue elaborada y adoptada durante la presidencia española de la UE en 2010.



Las Conclusiones del Consejo de Asuntos Exteriores de la UE del 20 de abril<sup>17</sup> actualizan los elementos de esta posición común, entre los que se incluye una referencia a las *graves consecuencias del uso de las armas nucleares*, reflejando el debate abierto sobre el impacto humanitario.

La UE considera que el Tratado sobre la No Proliferación de Armas Nucleares es la piedra angular del sistema mundial de no proliferación nuclear, la base fundamental para la consecución del desarme nuclear de conformidad con el artículo VI del TNP y una parte importante para el futuro desarrollo de las aplicaciones de la energía nuclear para fines pacíficos. Su objetivo es reforzar el sistema internacional de no proliferación nuclear fomentando un resultado sustancial y equilibrado de la Conferencia de Examen del Tratado para lograr un avance tangible y realista hacia los objetivos consagrados en el TNP. Sin embargo, en la UE se ponen de manifiesto también las diferentes opiniones en torno al debate entre *gradualismo* y *abolicionismo*, este último defendido por Austria e Irlanda.

#### **4. Perspectivas del régimen de no proliferación nuclear**

Actualmente nos encontramos en una "pausa estratégica" en la que existe un equilibrio, pero éste empieza a ser frágil. Los sistemas de armas nucleares son complejos desde el punto de vista organizativo, técnico e industrial, y evolucionan en ciclos largos impulsados por decisiones prácticas y también por inercia. La evolución real del contexto geopolítico es más rápida que ese proceso de adopción de decisiones, conduciendo a desfases entre los sistemas de disuasión y las amenazas reales existentes. Sin embargo, la estabilidad estratégica no se basa sólo en los números, sino también en la distensión, la transparencia, y el respeto recíproco basado en los principios recogidos por la Carta de las Naciones Unidas, fundamento de la confianza mutua.

China podría ser en el futuro un factor decisivo en la evolución de ese equilibrio. A pesar de su importante desarrollo militar y tecnológico en las últimas décadas, persiste la disparidad militar y estratégica con EE.UU. Actualmente es preciso subrayar el escaso conocimiento que se tiene de su arsenal nuclear, que se estima en unas 250-300 cabezas nucleares. Desde el punto de vista de Rusia y de China, será necesario preservar un equilibrio estratégico global con EEUU, lo que influirá en futuros compromisos de desarme nuclear.

Por otra parte, muchas cuestiones importantes para la no proliferación nuclear han quedado fuera del Plan de Acción de 2010, aunque están incluidas en el informe del presidente de la Conferencia de 2010, en el que se refleja el estado de los debates. En este ámbito se pueden destacar las divergencias que se han puesto de manifiesto entre los Estados Partes del Tratado sobre diversas cuestiones que seguirán en la agenda en 2015:

- El papel del Protocolo Adicional de los Acuerdos de Salvaguardias como parte integrante de un estándar de verificación reforzado.

---

<sup>17</sup> "The Council notes the severe consequences associated with nuclear weapons use and emphasizes that all States share the responsibility to prevent such an occurrence from happening. The Council further notes, in this respect, the ongoing discussions on the consequences of nuclear weapons, in the course of which different views are being expressed, including at an international conference organized by Austria, in which not all EU Member States participated" (Council conclusions on the Ninth Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons). "Council of the European Union Luxembourg", Outcome of the Council Meeting, 3382th meeting, 8084/15. Foreign Affairs, Press, Brussels: General Secretariat of the Council (20 de abril de 2015), p.10.



- El alcance de los mecanismos de control de exportaciones, efectivo y transparente, para que no restrinjan el comercio de tecnología para fines pacíficos de la energía nuclear.
- La conveniencia de elaborar un instrumento jurídicamente vinculante que prohíba los ataques o amenazas de ataque sobre instalaciones nucleares para fines pacíficos.
- La demanda de un elevado número de países de que se establezca un marco legal y un calendario preciso para el desarme nuclear de conformidad con el artículo VI del Tratado.
- Las distintas interpretaciones sobre la Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre la legalidad de la amenaza o el uso de las armas nucleares (1996).

Los defensores de la prohibición de las armas nucleares con un nuevo tratado mantienen que ningún Estado ni organización internacional tiene medios para hacer frente a las emergencias humanitarias y la consecuencias a largo plazo causadas por una detonación nuclear ocurrida en un área poblada, ni para facilitar la asistencia adecuada a los afectados. También consideran que el sufrimiento causado a la población por la utilización de las armas nucleares no es sólo una cuestión legal, sino que necesita un enfoque ético que trascienda las interpretaciones sobre su legalidad.

Por otra parte, hay distintos análisis sobre el derecho a retirarse del Tratado, establecido en el artículo X. Muchos Estados – especialmente los suministradores de tecnología - señalan que el Estado Parte que se retira del TNP, además de ser responsable por las violaciones cometidas antes de la retirada, debería mantener bajo salvaguardias las instalaciones nucleares obtenidas mediante importación de tecnología cuando era Parte del Tratado. También señalan la necesidad de incluir cláusulas de desmantelamiento y devolución de dichas tecnologías en caso de retirada. La mayoría de los países no alineados rechaza este enfoque.

En definitiva, en el escenario actual en vísperas de la Conferencia de Examen del TNP existen divergencias sobre la interpretación del TNP y la forma en la que ha sido cumplido en las últimas décadas, mientras surgen nuevos desafíos relacionados con el desarrollo del sector energético civil, el comercio mundial y la emergencia de nuevas potencias económicas y tecnológicas. La proliferación nuclear horizontal ha evolucionado en el marco de los avances tecnológicos y las transacciones realizadas en las últimas décadas, pero sobre todo como consecuencia de motivaciones estratégicas de determinados países en aras de su seguridad nacional o de ambiciones hegemónicas, sometiendo a fuertes tensiones al régimen de no proliferación basado en el TNP desde 1970.

Actualmente es difícil saber si esta tendencia puede cambiar. Conflictos latentes en distintas regiones del mundo – estratégicos o ideológicos - han contaminado gradualmente las tensiones vinculadas a la proliferación nuclear. El proceso podría alcanzar incluso a las formas de enfrentamiento asimétrico con actores no estatales.

Este escenario, en el que se superpone la creciente demanda energética de las economías emergentes y la necesidad de mitigar el cambio climático reduciendo las emisiones de carbono, incluye actualmente importantes contradicciones que será necesario resolver con la cooperación de toda la comunidad internacional, ya que también están en juego, no sólo legítimos intereses económicos, sino también la paz.

Se trata de un proceso extremadamente delicado en que es preciso mantener un equilibrio entre los tres pilares del TNP antes citados y desarrollar nuevos mecanismos que



permitan aumentar la confianza mutua, dando nuevos pasos hacia el desarme y haciendo que el proceso gradual que hemos defendido desde 1970 no se detenga.

Hay una serie de cuestiones que habría que abordar en un futuro próximo para impulsar este proceso. En primer lugar, es preciso un esfuerzo colectivo para cumplir el Plan de Acción incluido en el documento final de la Conferencia de Examen del TNP de 2010, manteniendo el diálogo abierto en la negociación multilateral sobre todos aquellos puntos discutidos que quedan abiertos. Entre ellos destaca el movimiento sobre el impacto humanitario de las armas nucleares, que merece una reflexión no sólo por su alcance político, sino también por la importancia ética del problema que plantea.

También es fundamental impulsar nuevas iniciativas: los preparativos para celebrar una conferencia sobre la creación de una zona libre de armas nucleares y de otras armas de destrucción masiva en Oriente Medio, contando con todos los países de la región; iniciar la negociación sobre un Tratado de Prohibición de Producción de Material Fisible en la Conferencia de Desarme; impulsar la entrada en vigor del Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares, o al menos su aplicación provisional. Será preciso tender puentes entre los distintos enfoques sobre todas estas cuestiones.

Finalmente, es necesario reforzar el papel del Organismo Internacional de la Energía Atómica como garante de ese delicado equilibrio entre la cooperación en el ámbito de los usos pacíficos de la energía nuclear y la no proliferación, lo que requeriría igualmente avanzar hacia la consolidación de un estándar de verificación universalmente aceptado, basado en los Acuerdos de Salvaguardias Globales y el Protocolo Adicional, como corolario de la transparencia multilateral y de la confianza mutua.



## DE BARBADOS A SAMOA: REPASO A LOS PRINCIPALES HITOS PARA LOS INTERESES DE LOS PEQUEÑOS ESTADOS INSULARES EN DESARROLLO DESDE 1994 HASTA 2014

Mario J. Gallego <sup>1</sup>

*Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)*

### Resumen:

Los pequeños Estados insulares en desarrollo precisaban de una voz común que se pudo escuchar por primera vez en Barbados, en 1994, durante la primera Conferencia celebrada para tratar los asuntos propios de estos espacios vulnerables por su tamaño y condición insular. El despegue posterior de este grupo de Estados en la arena internacional hasta la recientemente celebrada tercera Conferencia, en septiembre de 2014 en Samoa, es el tema central del artículo. El repaso a los diferentes momentos clave sucedidos durante estas dos décadas permite constatar los asuntos prioritarios para este grupo de países en cada contexto y sus avances hacia la completa institucionalización de sus asuntos por parte de la Organización de las Naciones Unidas.

**Palabras clave:** SIDS, Estados insulares en desarrollo, islas, ONU, SIDS, UN-OHRLLS.

**Title in English:** *"From Barbados to Samoa: Reviewing the main Landmarks for Small Island Developing States from 1994 to 2014"*

### Abstract:

*Small island developing States were long time needing a common voice to address their specific needs. This voice could be heard worldwide for the first time in Barbados, in 1994, during the first Conference held to discuss the specific affairs that are important for these geographical areas that are vulnerable because of their size and insular condition. The subsequent progress of this group of States in the international arena during two decades until the third Conference on held recently in September 2014 in Samoa, is the main subject of this essay. Reviewing the key moments happened between these two international events allows to note the priority issues considered by this group of countries in each context and their progress towards full institutionalization of their affairs by the United Nations.*

**Keywords:** SIDS, small island developing states, islands, UN, UN-OHRLLS.

Copyright © UNISCI, 2015.

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.*

---

<sup>1</sup> Mario J. Gallego Cosme es consultor del PNUD en República Dominicana y doctorando en seguridad internacional en el Instituto Universitario "General Gutiérrez Mellado" de Madrid.  
E-mail: [mgallego136@alumno.uned.es](mailto:mgallego136@alumno.uned.es).



## 1. Introducción

La visibilidad de las problemáticas comunes a las islas pequeñas, sean estas Estados, parte de Estados continentales o dependencias, en buena medida ha ido de la mano de los asuntos medioambientales, pues los efectos del llamado cambio climático son los que mayor preocupación suscitan en estos espacios geográficos de alta vulnerabilidad. Sin embargo, los intereses comunes de los 38 países que la Organización de las Naciones Unidas considera pequeños Estados insulares en desarrollo (SIDS en adelante, por sus siglas en inglés) debido a sus especiales circunstancias derivadas del tamaño y la insularidad, han podido ir cuajando en la agenda internacional como un asunto de vital importancia para ser tratado por medio de foros concretos. En este sentido, si bien los primeros pasos han sido tardíos, pues la primera gran iniciativa focalizada en estos Estados, como se verá en este trabajo, data de 1994, también es cierto que desde ese momento se ha avanzado mucho. Este hecho en parte se explica por la atención prestada por la Comunidad Internacional a asuntos concretos que permiten canalizar las necesidades propias de los SIDS (como es el caso de los Objetivos del Milenio o los temas vinculados al medioambiente), aunque también es debido a la confluencia de intereses comunes entre los Estados insulares y los de algunos países ribereños a los que también preocupan aspectos concretos propios de islas pequeñas, como es el caso de territorios continentales situados a escasa altura sobre el nivel del mar.

En las siguientes páginas se realizará un repaso cronológico a través de los diferentes momentos históricos que representaron un avance para el grupo de los SIDS en la arena internacional. Todos estos hitos se llevaron a cabo bajo los auspicios de las Naciones Unidas, aunque bajo dos formas diferenciadas: a través de Cumbres internacionales que tangencialmente incluyeron a los SIDS (todas ellas sobre medioambiente) y por medio de las tres Conferencias especialmente celebradas para tratar en exclusiva los temas que atañen al desarrollo de los SIDS y sus poblaciones. El primero de estos eventos fue la Cumbre de Río en 1992, que es el primer antecedente de la institucionalización definitiva de las Conferencias sobre SIDS que empezarán a celebrarse cada década desde su primera edición en Barbados en 1994. Seguidamente se examina la revisión que se realiza en la 22ª sesión extraordinaria de la Asamblea General de la ONU de 1999 acerca de lo acordado cinco años antes en el país caribeño y la subsiguiente creación de la primera oficina especializada en Estados insulares en desarrollo, ya en 2001. Esta secuencia temporal en la que se celebraron los mencionados eventos de la década de los '90 —Cumbre de la Tierra, Conferencia sobre SIDS y revisión quinquenal de esta— se repite nuevamente en los primeros años del siglo XXI con la Cumbre de Johannesburgo de 2002, la Conferencia de los SIDS de Mauricio en 2005 y la revisión de esta en 2010. Finalmente, la nueva Cumbre de Río de Janeiro de 2012 abre un nuevo ciclo cuyo siguiente paso ha sido la tercera —y última hasta la fecha— Conferencia de SIDS, celebrada en septiembre de 2014 en Samoa.

Cada uno de estos eventos será revisado en virtud de sus aportes principales a través de sus más importantes documentos, por lo que las referencias a los textos y resoluciones de las Naciones Unidas serán recurrentes. Con este repaso se podrá comprobar la situación actual en la que institucionalmente se encuentra este grupo de países con necesidades especiales. Al respecto se puede adelantar el hecho de que en cada evento internacional se llamó la atención sobre los esfuerzos que debían seguir realizándose (y que aún restan por concretar en la actualidad), tanto en materia medioambiental como en los diversos aspectos que fueron trasladándose hacia las prioridades que debían ser tratadas. En este sentido se hace evidente que el estudio de las problemáticas que preocupan a los SIDS pasa por un acercamiento interdisciplinar que toque aspectos que van más allá de los vinculados con el medio natural y que deben considerar las vinculaciones de las sociedades de estos espacios con sus propios



gobiernos y con el ámbito internacional en los más diversos órdenes de lo cultural, lo económico, la planificación territorial, la tecnología, la educación o la salud.

## **2. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medioambiente y el Desarrollo de 1992**

Este importante evento, también conocido como la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro de 1992 (UNCED por sus siglas en inglés), fue el antecedente inmediato de la que sería la primera Conferencia sobre islas pequeñas en desarrollo. En esta ciudad brasileña es donde por primera vez se abordaron oficialmente los problemas a los que los SIDS deben hacer frente de manera pormenorizada. Esta cumbre, celebrada entre el 2 y el 14 de junio de 1992, es conocida por la enorme cantidad de documentación que produjo y por su influencia posterior a nivel internacional, ya que comúnmente se entiende que es el antecedente inmediato a la firma del Protocolo de Kyoto de 1997. En efecto, de la misma emanan tres documentos de gran relevancia: la *Declaración de Río sobre Medioambiente y Desarrollo*<sup>2</sup>, la ["non-binding authoritative"] *Declaración de Principios para el Consenso Global sobre la Gestión, Conservación y Desarrollo Sostenible de todos los tipos de Bosques*<sup>3</sup>, y la *Agenda 21*<sup>4</sup>.

En este último texto, específicamente de su capítulo 17, que versa sobre la "protección de los océanos, todos los tipos de mares, incluyendo los enclaustrados y semi-enclaustrados, y áreas costeras y la protección, uso racional y desarrollo de sus recursos vivos", se menciona a los SIDS y a las zonas litorales por su vulnerabilidad<sup>5</sup>. En estos párrafos se habla del alto valor de estos espacios en términos de biodiversidad —debido al aislamiento, que es una cuestión que incide en otros aspectos como el tamaño—, de sus recursos limitados, y de los problemas a los que las islas pequeñas deben hacer frente debido a su condición geográfica. A continuación, la *Agenda 21* (1992: 17.128) enumera de manera exhaustiva y pormenorizada las actividades a cumplir en relación a los SIDS, de entre las que destaca el "estudio de las características ambientales y de desarrollo especiales de las islas pequeñas", la preparación de planes para la utilización inteligente de los recursos, la ordenación territorial de las zonas costeras, la participación comunitaria en la planificación, la revisión de las políticas actuales y el fomento de la coordinación intersectorial<sup>6</sup>.

Para llevar a cabo dichas recomendaciones y para dar seguimiento a las condiciones de vulnerabilidad de los pequeños Estados insulares en desarrollo, se insta a la celebración de la que iba a ser la primera conferencia sobre esta temática, la cual debía celebrarse al año siguiente, en 1993 bajo la premisa de que resulta necesaria la cooperación internacional para abordar las problemáticas comunes a todos los espacios geográficos de este tipo en el nivel planetario<sup>7</sup>. En este sentido, Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro, y más concretamente su principal documento, la extensa *Agenda 21*, se enarbola como el principal instrumento

<sup>2</sup> "Rio Declaration on environment and development", Annex I. A/CONF.151/26 vol. I, *Report of the United Nations conference on environment and development*, Rio de Janeiro (3-14 de junio de 1992), en <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>.

<sup>3</sup> "Non legally binding authoritative statement of principles for a global consensus on the management, conservation and sustainable development of all types of forests", Annex III. A/CONF.151/26 vol. III, *Report of the United Nations conference on environment and development*, Rio de Janeiro (3-14 de junio de 1992), en <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-3annex3.htm>.

<sup>4</sup> "Agenda 21", Annex II. A/CONF.151/26 vol. II, *Report of the United Nations conference on environment and development*, Rio de Janeiro (3-14 de junio de 1992), en <http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>.

<sup>5</sup> *Ibid.*, c. 17. arts.123-6.

<sup>6</sup> *Ibid.*, c. 17. art. 128.

<sup>7</sup> *Ibid.*, c. 17. art. 131.



valedor de la que sería la primera Conferencia sobre SIDS, que se celebraría en Barbados en 1994, y que será revisada a continuación.

### **3. Conferencia Global de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo de 1994**

La Asamblea General de la ONU, haciéndose eco de la recomendación de la *Agenda 21*, solicita en diciembre de 1992, durante la 93ª sesión plenaria de ese año, la celebración de la conferencia para abril de 1994<sup>8</sup>. Así, Bridgetown fue la sede, desde el 26 de abril hasta el 6 de mayo de ese año, del primer evento mundial específicamente destinado a los SIDS y del cual se extrae el documento que, hasta la fecha, es el principal referente internacionalmente aprobado en la materia; el *Programa de Acción para el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo*<sup>9</sup>, que va anexo al *Reporte de la Conferencia Global de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo*<sup>10</sup>.

Este texto, también conocido como *Plan de Acción de Barbados (Barbados Plan of Action, o BPOA)*, tiene dos partes contrastadas: una en la que elabora las vulnerabilidades a las que las islas pequeñas deben hacer frente, y la otra en la que se comentan las estrategias encaminadas a reducir dichas vulnerabilidades (en el último capítulo: "aplicación, vigilancia y examen"). Para su puesta en funcionamiento se delega la responsabilidad a la Comisión para el Desarrollo Sostenible, que había sido creada a final de 1992 para dar seguimiento a lo acordado en la Cumbre de Río. Como se explica en el punto 15 del *BPOA*, ese documento se concentra en "las medidas inmediatas que pueden emprenderse en el proceso general hacia el desarrollo sostenible", ya que en ese mismo apartado se recuerda que "el desarrollo sostenible es un proceso, y no un fenómeno". Estas medidas se recogen agrupadas en torno a tres niveles de actuación (nacional, regional e internacional) en las "14 esferas prioritarias" que se listan a continuación<sup>11</sup>:

- Cambios climáticos y aumento del nivel del mar
- Desastres naturales y ambientales
- Gestión de desechos
- Recursos costeros y marinos
- Recursos de agua dulce
- Recursos de tierras
- Recursos energéticos
- Recursos turísticos
- Recursos relativos a la diversidad biológica

<sup>8</sup> "Convening of a global conference on the sustainable development of small island developing States", UN General Assembly, 47<sup>th</sup> session, resolution adopted on 22 December 1992, A/RES/47/189, en <http://www.un.org/documents/ga/res/47/a47r189.htm>.

<sup>9</sup> "Programme of Action for the Sustainable Development of Small Island Developing States", Annex II. A/CONF.167/9, *Report of the Global Conference on the Sustainable Development of Small Island Developing States*, Bridgetown, Barbados (26 April – 6 May 1994), en [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/CONF.167/9](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.167/9).

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> *Ibid.*, Annex II, art. 16.



- Instituciones nacionales y capacidad administrativa
- Instituciones regionales y cooperación técnica
- Transporte y comunicaciones
- Ciencia y tecnología
- Perfeccionamiento de los recursos humanos

Tal y como se hiciera en la *Agenda 21*, aspectos como la asolación y el tamaño fueron tomados en consideración, así como otros relativos a las altas densidades poblacionales y su efecto en la presión por los recursos limitados, la excesiva dependencia en el comercio internacional y el efecto multiplicador de la vulnerabilidad que pueden presentar los Estados archipiélagos<sup>12</sup>. Todas estas cuestiones condicionantes serán tópicos que se repetirán en numerosas ocasiones en los diversos documentos que se elaboran en los años posteriores. Finalmente, el *BPOA* identifica áreas sectoriales de actuación como son la capacitación, el desarrollo institucional a todos los niveles, la cooperación en la transferencia de tecnologías amigables con el medioambiente, y los asuntos relacionados con las finanzas, la diversificación de la economía y el comercio. Además del *BPOA*, un segundo documento llamado "Declaración de Barbados" también se encuentra incluido en el reporte<sup>13</sup> en el que se explica y justifica el Plan de Acción. Destaca de esta Declaración el papel de "los recursos humanos y el patrimonio cultural"<sup>14</sup> en el desarrollo sostenible, la responsabilidad que tiene la comunidad internacional en conjunto<sup>15</sup> y el hecho de que los SIDS se vean afectados como ningún otro Estado de los efectos del conocido Cambio Climático al que otros han contribuido en mayor grado<sup>16</sup>.

#### **4. Sesión Especial 22 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1999**

El motivo de esta sesión extraordinaria hay que buscarlo en la cuarta sesión de trabajo de la Comisión para el Desarrollo Sostenible de abril-mayo de 1996<sup>17</sup>, de donde se desprende en su 16ª decisión que es necesario trazar la hoja de ruta que pasa por convocar en 1997 una sesión extraordinaria de la Asamblea General en la que se extraerían los puntos a tratar en una revisión más en profundidad del *BPOA* que se llevaría a cabo ya en 1999. De esta manera, durante la sesión especial número 19 de la Asamblea General de la ONU de junio de 1997, conocida como "Earth Summit +5", se realiza una comprobación de las áreas que necesitaban mayor impulso de la *Agenda 21* con motivo del quinto aniversario de su elaboración y se insta a que se organice la mencionada revisión del *Barbados Plan of Action* a los dos años desde esa fecha<sup>18</sup>.

<sup>12</sup> *Ibid.*, Resol. 1, Annex II, art. 4.

<sup>13</sup> *Ibid.*, Resol. 1, Annex I.

<sup>14</sup> *Ibid.*, Resol. 1, Annex I, part 1, I.1.

<sup>15</sup> *Ibid.*, Resol. 1, Annex I, part 2, I.1.

<sup>16</sup> *Ibid.*, Resol. 1, Annex I, part 1, III.2.

<sup>17</sup> ECOSOC, UN Commission on Sustainable Development, Report on the 4<sup>th</sup> session, E/CN.17/1996/38. (18 de abril – 3 de mayo de 1996), en:

[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=E/CN.17/1996/38](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/CN.17/1996/38).

<sup>18</sup> UN General Assembly, 19<sup>th</sup> special session, Resolutions and decisions adopted from June 23 to 28, 1997, sec. III, III. A/S 19/33, en

[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/S-19/33](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-19/33).



La Sesión Especial 22 de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 27 y 28 de septiembre de 1999 fue bautizada como "BPOA+5" por tratar en exclusiva el progreso del *Programa de Acción para el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo* que había sido firmado en Barbados cinco años antes<sup>19</sup>. En la parte declarativa del texto, acerca del proceso para la puesta en marcha del *BPOA*, que contiene un reconocimiento al papel de los SIDS como "guardianes de vastas áreas oceánicas del mundo" no recogido con anterioridad en ningún otro documento oficial, insta a incrementar los esfuerzos de todas las partes involucradas y de la comunidad internacional<sup>20</sup>.

En la parte evaluativa del documento se pone de manifiesto que, sin menosprecio del resto de áreas sectoriales, se identifican seis de especial importancia prioritaria, que se citan a continuación en el orden en que se exponen en el texto<sup>21</sup>: cambio climático y aumento del nivel del mar, desastres naturales, recursos de agua dulce, recursos costeros y marinos, energía y turismo. Además de los consejos concretos que se repasan para cada uno de esos puntos críticos, el reporte recoge una sección de implementación, que elabora los siguientes puntos<sup>22</sup>: estrategias de desarrollo sostenible, capacitación, cooperación, liberalización y globalización [del comercio], la transferencia de tecnologías amigables con el medioambiente, la consecución de un índice de vulnerabilidad y la creación de una red de información entre SIDS. Estos dos últimos puntos, además del énfasis en el libre comercio, son la principal novedad respecto al *BPOA* y a la *Agenda 21*, aunque de alguna manera recogen lo que se había trabajado en la sexta sesión de trabajo de la Comisión para el Desarrollo Sostenible del 22 de diciembre de 1997 y del 20 de abril al 1 de mayo de 1998<sup>23</sup>.

## **5. Creación de la "Oficina del Alto Representante de las Naciones Unidas para los países menos desarrollados, Estados enclavados en desarrollo y los pequeños Estados insulares en desarrollo", en 2001**

Durante la Tercera Conferencia sobre los Países Menos Desarrollados de Bruselas de mayo del 2001 se pone de manifiesto la importancia de dar seguimiento oficial a esta este grupo de Estados en situación de desventaja —aunque en la parte declarativa no se mencionan las islas— y se pide formalmente al Secretario General que se asegure de ello<sup>24</sup>. Es necesario comentar que en esta Conferencia sobre los Países Menos Desarrollados se vuelve a tratar el tema de las islas respecto al desarrollo<sup>25</sup>, ya que, al menos desde la Segunda Conferencia de este tipo, la celebrada en París en 1990, es comentada esta preocupación por la situación de "los países insulares" (sic)<sup>26</sup>.

<sup>19</sup> UN General Assembly, 22<sup>nd</sup> special session, Resolutions and decisions adopted on September 27 and 28, 1999. A/S 22/11, en [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/S-22/11\(SUPP\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-22/11(SUPP)).

<sup>20</sup> *Ibid.*, Decl, par. 8.

<sup>21</sup> *Ibid.*, III, I, 1.

<sup>22</sup> *Ibid.*, III, III.

<sup>23</sup> ECOSOC, UN Commission on Sustainable Development, Report on the 6<sup>th</sup> session (22 de diciembre de 1997 y 20 de abril – 1 de mayo 1998). E/CN.17/1998/20, en [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=E/CN.17/1998/20](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/CN.17/1998/20).

<sup>24</sup> "Report of the third United Nations conference on the Least Developed Countries", Brussels (14-20 de mayo 2001), sec. I, 10 y II, 96-8. A/CONF.191/12, en <http://www.un.org/en/conf/ldc/pdf/aconf191d13.en.pdf>.

<sup>25</sup> *Ibid.*, II, 8.

<sup>26</sup> Report of the second United Nations conference on the Least Developed Countries, Paris (3-14 de septiembre de 1990), arts. 125-7. A/CONF.147/18, en [http://www.un.org/en/conf/ldc/pdf/outcome\\_%20document\\_second\\_un\\_conference\\_%20ldcs.%20pdf.pdf](http://www.un.org/en/conf/ldc/pdf/outcome_%20document_second_un_conference_%20ldcs.%20pdf.pdf).



Ya en diciembre del 2001, en vista de la necesidad aludida y de las demandas realizadas desde la Comunidad Internacional, se crea la "Oficina del Alto Representante de las Naciones Unidas para los países menos desarrollados, Estados enclavados en desarrollo y los pequeños Estados insulares en desarrollo" (UN-OHRLLS, por sus siglas en inglés)<sup>27</sup>, instando a que esta se hiciera operativa en el menor tiempo posible. Esta Oficina dependiente de la Secretaría trabaja por la defensa de este conjunto de países y da seguimiento a los proyectos de la ONU en los tres renglones en los que tiene competencias —tomando en consideración que un buen número de Estados menos desarrollados también se inserta en alguna de las otras dos categorías de Estados—. En concreto, tal y como se esboza en el punto 17b del *Mecanismo de seguimiento, monitoreo y revisión en la implementación del Programa de Acción para los Países Menos Desarrollados en la década 2001-2010*<sup>28</sup>, que de alguna manera es el instrumento guía para el funcionamiento de la UN-OHRLLS, para el caso de los pequeños Estados insulares en desarrollo, su principal cometido es brindar apoyo al BPOA de 1994.

Un aspecto que resulta de enorme interés en relación con esta Oficina es su trabajo conjunto con la Alianza de los Pequeños Estados Insulares (AOSIS, por sus siglas en inglés), que es una Organización intergubernamental creada en 1990 durante la Segunda Conferencia sobre el Clima de Ginebra. Su razón de ser es el dotar de voz a los países con mayor riesgo ante el incremento del nivel del mar por efecto del calentamiento global —por ese motivo algunos de sus 39 miembros oficiales no son islas o Estados soberanos—, y por lo tanto, se justifica perfectamente su vinculación con la UN-OHRLLS, en cuya sede tienen representación.

Además, esta Oficina trabaja en coordinación con la Red de Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (SIDSnet) que se funda en 1997 para el intercambio de información entre sus miembros, que son los mismos que componen la AOSIS. Según su propia página web, sus cometidos son: dar seguimiento a las reuniones que incumban a los SIDS (acción que lleva a cabo conjuntamente con el Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible, de Canadá), completar la carencia de datos sobre el desarrollo sostenible de los SIDS y facilitar la cooperación, la acción y el apoyo en pos del desarrollo sostenible de estos Estados. Esta plataforma se encuentra totalmente financiada por la Secretaría General para la Cooperación Internacional al Desarrollo del gobierno de España dentro de un proyecto sobre "Desarrollo de Capacidades a través de la Educación para el Desarrollo Sostenible y Gestión de Conocimiento en Pequeños Estados Insulares en Desarrollo"<sup>29</sup>. Este proyecto se inserta en el marco del *Consortio Universitario de Estados Insulares*, que es una interesante iniciativa que se crea en 2005 durante la Segunda Conferencia sobre SIDS de las islas Mauricio, aunque la idea surge durante la Mesa Redonda Ministerial auspiciada por el PNUD en Jamaica en mayo de 2002<sup>30</sup>.

<sup>27</sup> "Third United Nations Conference on the Least Developed Countries", UN General Assembly, 56<sup>th</sup> session, resolution 56/227, art.1. A/RES/56/227 (24 de diciembre de 2001), en <http://www.worldlii.org/int/other/UNGARsn/2001/304.pdf>.

<sup>28</sup> "Follow-up mechanism for coordinating, monitoring and reviewing the implementation of the Programme of Action for the Least Developed Countries for the Decade 2001-2012", UN General Assembly, 56<sup>th</sup> session, *Third United Nations Conference on the Least Developed Countries: implementation of the Programme of Action for the Least Developed Countries for the Decade 2001-2010*, A/56/645 (23 November 2001), en [http://www.unohrlls.org/UserFiles/File/LDC%20Documents/Reports/N0165665\\_A%2056%20645.pdf](http://www.unohrlls.org/UserFiles/File/LDC%20Documents/Reports/N0165665_A%2056%20645.pdf).

<sup>29</sup> "El SGCID firma un acuerdo con NNUU para la educación por el desarrollo sostenible en los Estados insulares en desarrollo", Misión permanente de España ante las Naciones Unidas (Mayo 2012), en <http://www.spainun.org/2012/05/el-sgcid-firma-un-acuerdo-con-nnuu-para-la-educacion-por-el-desarrollo-sostenible-en-los-estados-insulares-en-desarrollo/>.

<sup>30</sup> UNESCO: "Intersectoral Platform on Small Island Developing States", en [http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL\\_ID=32856&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=32856&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html).



## **6. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de 2002**

Esta tercera Cumbre de la Tierra (la primera fue en Estocolmo en 1972 y la segunda fue la de Río de Janeiro de 1992), celebrada en Johannesburgo entre el 26 de agosto y el 4 de septiembre de 2002, no tuvo la producción documental de la anterior, si bien su cometido principal fue la promoción del desarrollo sostenible y la consecución de compromisos concretos para el cumplimiento completo de la *Agenda 21*. El llamado *Plan de Implementación de Johannesburgo*<sup>31</sup> (A/CONF.199/20), también conocido como *JPOI*, que separa en once capítulos las líneas de acción que considera prioritarias, dedica el capítulo séptimo a los SIDS, en el que se reconoce que estos territorios se encuentran muy condicionados por una buena cantidad de factores adversos que dificultan la completa adopción del *BPOA*<sup>32</sup>. Las principales novedades recogidas en las prioridades concretas para pequeños Estados insulares en desarrollo que se identifican en el Plan de Implementación son: la aplicación del desarrollo sostenible de las pesquerías, la asistencia a los SIDS para la gestión de sus aguas jurisdiccionales, la adopción del *Programa Global de Acción para la Protección del Medio Marino frente a las actividades realizadas en tierra*<sup>33</sup>, y la adopción de medidas específicas a estos territorios por parte de la Organización Mundial del Comercio.

El tono de urgencia que denota el documento motiva que, al final del capítulo, se reclame a la Asamblea General para que en su 57ª sesión ordinaria<sup>34</sup> considere la creación de una Conferencia que debería, para 2004, revisar en profundidad el *Barbados Plan of Action* en su décimo aniversario.

## **7. Reunión Internacional de las Naciones Unidas para la Revisión del Programa de Acción para el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo de 2005**

Esta Conferencia organizada en Port Louis (Mauricio) del 10 al 14 de enero de 2005 —unos pocos meses más tarde de lo previsto—, como su nombre oficial indica, consistió fundamentalmente en la revisión del conocido *BPOA* tras su primera década de puesta en marcha. Lo primero que es preciso destacar es que en la *Declaración de Mauricio* se afirma la validez del *Plan de Acción de Barbados* al tiempo que llama la atención a algunos aspectos relativamente novedosos respecto a anteriores eventos, como son la importancia de la gobernanza y el trabajo en la construcción de la resiliencia<sup>35</sup>. Sin embargo, la parte documental llamada *Estrategia de Mauricio para avanzar en la implementación del Programa de Acción para el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo* (o simplemente *Mauritius Strategy of Implementation*; MSI) resulta ser mucho más profusa en su articulado que el *BPOA*.

<sup>31</sup> "UN report of the World Summit on sustainable development", A/CONF.199/20, Johannesburg, South Africa (26 de agosto – 4 de septiembre 2002), en [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/CONF.199/20](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.199/20).

<sup>32</sup> *Ibid.*, par. 58.

<sup>33</sup> United Nations Environment Programme: "Global Programme of Action for the protection of the marine environment from land-based activities" UNEP(OCA)/LBA/IG.2/7, Washington DC (23 de octubre – 3 noviembre de 1995), en: <http://www.gpa.unep.org/index.php/about-gpa>.

<sup>34</sup> "Further implementation of the Programme of Action for the Sustainable Development of Small Island Developing States", UN General Assembly, 57<sup>th</sup> session, Resolution adopted by the General, A/RES/57/262 (28 de febrero de 2001), en <http://www.preventionweb.net/files/resolutions/N0255660.pdf>.

<sup>35</sup> "UN report of the International Meeting to Review the Implementation of the Programme of Action for the Sustainable Development of Small Island Developing States", Annex I. A/CONF.207/11, Port Louis, Mauritius (10-14 January 2005), en [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/CONF.207/11](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.207/11).



En efecto, esta Estrategia de Implementación de Mauricio rompe algunas de las 14 esferas prioritarias del documento de Barbados y las reelabora parcialmente en las 19 "áreas prioritarias" que se enumeran a continuación<sup>36</sup>:

- Cambio climático y elevación del nivel del mar
- Desastres naturales y medioambientales
- Gestión de residuos
- Recursos marinos y costeros
- Recursos de agua dulce
- Recursos terrestres
- Recursos energéticos
- Recursos turísticos
- Recursos de la biodiversidad
- Transportes y comunicaciones
- Ciencia y tecnología
- Graduación desde el *status* de "menos desarrollo"
- Comercio: liberalización y globalización
- Capacitación y educación para el desarrollo sostenible
- Producción sostenible y consumo
- Medioambiente nacional y regional
- Salud
- Gestión del conocimiento y la información para la toma de decisiones
- Cultura

La cantidad de asuntos listados señala de alguna manera la complejidad que el tratamiento de los SIDS requiere, pues tanto sus vulnerabilidades como los riesgos a los que se ven sometidos estos espacios tienen múltiples causas y efectos interrelacionados. Aunque algunos de los 19 puntos del *MSI* no son tan novedosos como parecieran, ya que de alguna manera buena parte de ellos se mencionan en anteriores documentos —y fortalecerían aspectos específicos de los Objetivos del Milenio—, resulta especialmente necesaria la alusión a la cuestión de la graduación desde el *status* de "menos desarrollo". En el apartado correspondiente, debido a que existen criterios acerca de las condiciones que constituyen un país menos desarrollado, se pide un mecanismo para que la transición de salida se realice suavemente<sup>37</sup>. Al respecto, merece la pena comentar que hasta la fecha actual, han abandonado el grupo de países "menos desarrollados": Botswana (en 1994), Cabo Verde (en 2007), Maldivas (en 2011) y Samoa (en 2014)<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> *Ibid.*, I, anexo II, 16-82.

<sup>37</sup> *Ibid.*, I, anexo II, 64.

<sup>38</sup> UN Department of Economic and Social Affairs, "LDC Information: Graduation and Transition Process", en: [http://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/ldc/ldc\\_graduated.shtml](http://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/ldc/ldc_graduated.shtml)



Un último capítulo del *MSI*, tal cual sucediera con el *BPOA*, se ocupa de la implementación, en el cual trata aspectos como el acceso a la financiación, la transferencia de tecnología, la capacitación, la gobernanza nacional e internacional, el monitoreo y el papel de la ONU y los propios SIDS<sup>39</sup>. Además, es preciso comentar que de esta Segunda Conferencia sobre SIDS nace el *Consortio Universitario de Estados Insulares*, que desde el ámbito universitario tiene encomendado el objetivo de mejorar las instituciones académicas de los Estados insulares pequeños por medio de la capacitación encaminada a la puesta en marcha del *BPOA*. A día de hoy el *Consortio* está compuesto por cinco universidades: la Universidad de Malta, la Universidad de Mauricio, la Universidad del Pacífico Sur, la Universidad de las Islas Vírgenes y la Universidad de las Indias Occidentales. Asimismo, las Universidades de Seychelles y de las Palmas de Gran Canaria (España) están asociadas a esta entidad con un proyecto para establecer una plataforma de tecnologías de la información común a esta red interuniversitaria<sup>40</sup>.

Finalmente es preciso atribuir al *MSI* el nacimiento del *Global Island Partnership* (GLISPA) a petición de los presidentes de Seychelles y Palaos, quienes buscaban un ámbito de cooperación para compartir soluciones a problemas comunes en los ámbitos insulares. Esta iniciativa está conformada por un buen número de Organizaciones Internacionales y regionales, y además cuenta con unos 40 miembros estatales (islas pequeñas y grandes, países continentales con islas y dependencias)<sup>41</sup>. Fue creada durante la octava reunión de la *Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica* de 2006<sup>42</sup> para facilitar el diálogo entre islas para llevar a cabo acciones de conservación de la biodiversidad insular y para permitir el uso sostenible de los recursos.

## **8. Reunión de Alto Nivel para la revisión de la Estrategia de Implementación de Mauricio para avanzar en la implementación del Programa de Acción para el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo, en 2010**

Tal cual sucediera en 1997, cuando la Asamblea General considera necesaria la revisión del *BPOA* que se llevaría a cabo dos años más tarde, el principal órgano deliberativo de la ONU emite una resolución (A/RES/62/191) en diciembre de 2007 en la que insta a la revisión de la *Estrategia de Implementación de Mauricio*<sup>43</sup>. En posteriores resoluciones<sup>44 45</sup> se desarrollaría la estructura del evento que tendría lugar el 24 y 25 de septiembre de 2010, que en esta

<sup>39</sup> A/CONF.207/11, I, anexo II, 83-104.

<sup>40</sup> UNESCO... *Op.*, Cit.

<sup>41</sup> UNDP. *SIDS-SIDS success stories: An innovative partnership in South-South cooperation*. 2010. [en línea]. [Consulta: 19 de diciembre 2014]. Disponible en: [http://www.sidsnet.org/sites/default/files/sids-sids\\_success\\_stories.pdf](http://www.sidsnet.org/sites/default/files/sids-sids_success_stories.pdf).

<sup>42</sup> Convention on Biological Diversity: "Conference of the Parties", en <http://www.cbd.int/cop/default.shtml>.

<sup>43</sup> "Follow-up to and implementation of the Mauritius Strategy for the Further Implementation of the Programme of Action for the Sustainable Development of Small Island Developing States" UN General Assembly, 62<sup>th</sup> session, Resolution adopted by the General Assembly on 19 December 2007, A/RES/62/191, en [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/62/191](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/62/191).

<sup>44</sup> "Follow-up to and implementation of the Mauritius Strategy for the Further Implementation of the Programme of Action for the Sustainable Development of Small Island Developing States UN General Assembly", 63<sup>th</sup> session, Resolution adopted by the General Assembly on 19 December 2008. A/RES/63/213, en [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/63/213](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/63/213).

<sup>45</sup> "Follow-up to and implementation of the Mauritius Strategy for the Further Implementation of the Programme of Action for the Sustainable Development of Small Island Developing States", UN General Assembly, 64<sup>th</sup> session, Resolution adopted by the General Assembly on 21 December 2009, A/RES/64/199, en [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/64/199](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/199).



ocasión estaría conformado por paneles preparatorios que trabajarían desde febrero hasta mayo por áreas geográficas. Durante los preparativos el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU preparó un informe que serviría de apoyo, titulado *Trends in sustainable development: Small Island Developing States (SIDS) 2010*<sup>46</sup>, mientras que de las diferentes reuniones por regiones se obtuvieron los insumos que completarían el reporte final.

De la reunión propiamente dicha, también llamada "MSI+5", se extraen dos documentos; uno declarativo<sup>47</sup> y otro de naturaleza evaluativa<sup>48</sup>. En el primero, que es de mayor tamaño que los de años anteriores, se vuelve a llamar la atención sobre las necesidades especiales de los SIDS y sus progresos, aunque se recalca que estos son relativos por la falta de medios de estos países, por sus conocidas vulnerabilidades y por su escasa incidencia en los avances hacia la consecución de los Objetivos del Milenio. Además, en virtud de la resolución 63/281 de 2009 se introduce la mención expresa a la cuestión de seguridad que deriva del cambio climático<sup>49</sup>, llamando la atención acerca de la necesidad de contar con herramientas de gestión de riesgos y de prevención de desastres naturales<sup>50</sup>, de acuerdo con los lineamientos del *Hyogo Framework of Action 2005-2015*<sup>51</sup>, que es el documento aprobado internacionalmente en esta materia durante la Conferencia Internacional para la Reducción de Desastres de 2005.

El segundo documento, la revisión [de los cinco años] de la *Estrategia de Implementación de Mauricio* para avanzar en la implementación del *Programa de Acción para el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo*, tiene dos partes principales; una en relación con los progresos realizados por los SIDS (en renglones macroeconómicos y en relación con los Objetivos del Milenio), y otro sobre lecciones aprendidas y retos. Acerca de esta primera parte, además llama la atención que se ponga de manifiesto de manera expresa la vulnerabilidad de los SIDS ante "los shocks", o crisis internacionales de alcance planetario, entre los que cita "la crisis financiera de 2007-2010 y la crisis de alimentos y combustible de 2007-2008 [...]"<sup>52</sup>. En cuanto a las lecciones aprendidas y retos en la puesta en funcionamiento de la *MSI* se repasan las formas de implementación del texto de 2005 que ya se mencionaron en el anterior apartado<sup>53</sup>. La exhaustividad analítica de esta sección es llamativa, pues desglosan pormenorizadamente, y con ejemplos cuantitativos, diferentes aspectos de interés de cada uno de las 19 áreas prioritarias que se consideraron

<sup>46</sup> "Trends in sustainable development: Small Island Developing States (SIDS) 2010", UN Department of Economic and Social Affairs, New York, United Nations, en [http://www.sidsnet.org/sites/default/files/resources/trends\\_in\\_sustainable\\_development\\_sids.pdf](http://www.sidsnet.org/sites/default/files/resources/trends_in_sustainable_development_sids.pdf).

<sup>47</sup> "Outcome document of the High-level Review Meeting on the Implementation of the Mauritius Strategy for the Further Implementation of the Programme of Action for the Sustainable Development of Small Island Developing States", UN General Assembly, 65<sup>th</sup> session, resolution adopted on 25 September 2010, A/RES/65/2, en [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/65/2](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/65/2).

<sup>48</sup> "Follow-up to and implementation of the Mauritius Strategy for the Further Implementation of the Programme of Action for the Sustainable Development of Small Island Developing States", UN General Assembly, 65<sup>th</sup> session, Sustainable development: *Five-year review of the Mauritius Strategy for the Further Implementation of the Programme of Action for the Sustainable Development of Small Island Developing States*, A/65/115, en [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/65/115](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/65/115).

<sup>49</sup> UN General Assembly, 63<sup>rd</sup> session, resolution adopted on 3 June 2009, *Climate change and its possible security implications*. A/RES/63/281, en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/63/281>.

<sup>50</sup> A/RES/65/2, par. 12.

<sup>51</sup> UN report of the World Conference on Disaster Reduction, *Hyogo Declaration*, Kobe, Hyogo, Japan (18-22 de enero de 2005), A/CONF.206/6, en <http://www.un-documents.net/hyogodec.htm>.

<sup>52</sup> A/65/115, par. 12.

<sup>53</sup> A/CONF.207/11, I, anexo II, 83-104.



para la MSI<sup>54</sup>. Finalmente, se mencionan algunos aspectos que deben tenerse en cuenta en el futuro, como son: el fortalecimiento del apoyo hacia el planeamiento nacional (especialmente para fomentar la resiliencia), la creación de perfiles para SIDS de vulnerabilidad/resiliencia, mayor concentración en las áreas temáticas clave (sobre todo para priorizar, ya que no suele haber recursos para atender todas), apoyo a las iniciativas de colaboración (regional, internacional, con ONG, con Organizaciones Internacionales,...) para la entrada en funcionamiento completa del BPOA, el trabajo en el acceso a los recursos financieros, y la institucionalización de la ayuda especial a los SIDS<sup>55</sup>.

## **9. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de 2012**

Esta Conferencia Internacional, también publicitada como "Cumbre de Río +20", se centró en dos bloques temáticos: "*economía verde* en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza" y "el marco institucional para el desarrollo sostenible". Especialmente interesante resulta el hecho de que, con anterioridad a la fecha de celebración del evento que volvería a editarse en Río de Janeiro entre el 20 y el 22 de junio de 2012, los SIDS, tal cual hiciera para el MSI+5, se llevaron a cabo reuniones de trabajo por bloques geográficos con motivos preparatorios. Igualmente es necesario mencionar que durante los días que duró la Cumbre se celebraron decenas de "side events", o actividades temáticas sobre un buen número de asuntos medioambientales relacionados con las reuniones principales, aunque celebrándose al mismo tiempo. Nueve de estas actividades, algunas de ellas organizadas por delegaciones de gobiernos (destaca la organizada por Maldivas para contar su experiencia), entidades como la Commonwealth, o instituciones especializadas, versaban sobre temas que involucraban de alguna manera a los pequeños Estados insulares en desarrollo.

El documento principal de esta Cumbre se titula "el futuro que queremos", y lo recoge la resolución A/RES/66/288<sup>56</sup>. Se trata de un extenso articulado de hasta 283 puntos en el que se abordan una enorme cantidad de aspectos centrales a la temática medioambiental, aunque también otros transversales. Sobre los SIDS hay un pequeño capítulo de tres artículos en los que vuelve a transmitir la preocupación por la vulnerabilidad de estos espacios al tiempo que se incluye la alusión a los Objetivos del Milenio no cumplidos, se reitera la validez del BPOA y se insta a la celebración de la que sería la tercera —y última, hasta la fecha actual— Conferencia exclusivamente convocada para tratar los asuntos que preocupan a los pequeños Estados insulares en desarrollo, ya en 2014<sup>57</sup>. En cualquier caso, es preciso aclarar que a lo largo del texto, sobre todo en los capítulos que versan sobre los océanos o la reducción de riesgos, se alude con frecuencia y de manera expresa a la situación de los SIDS.

## **10. Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, de 2014**

Esta Conferencia, celebrada en Apia (Samoa) del 1 al 4 de septiembre de 2014, es hasta la fecha el último gran evento mundial focalizado en el caso y las necesidades concretas de los SIDS. Destacó especialmente por una elevada participación de Estados, medios de

<sup>54</sup> A/65/115, par. 23-117.

<sup>55</sup> *Ibid.*, par. 118-127.

<sup>56</sup> "The future we want", UN General Assembly, 66<sup>th</sup> session, resolution adopted on 27 July 2012, A/RES/66/288, en [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/66/288](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/288).

<sup>57</sup> *Ibid.*, par. 178-80.



comunicación y sociedad civil (ONG, sector privado...), que se manifestó en un gran número de actividades paralelas a las reuniones plenarias del Congreso, tanto con anterioridad como durante el mismo, entre las que hay que mencionar los "diálogos multipartitos de cooperación" acerca de materias variadas como el desarrollo económico sostenible o los asuntos relacionados con la salud y el bienestar de mujeres y jóvenes. La modalidad de trabajo por paneles geográficos fue similar a la iniciada en el MSI+5 del 2010, pues se contó con los insumos aportados en 2013 por las regiones de trabajo del UN-OHRLLS: Caribe, Pacífico y AIMS (África, Índico, Mediterráneo y Sur de China) y por los reportes nacionales aportados por un buen número de Estados insulares.

El producto más importante del evento es el documento *Small Islands Developing States Accelerated Modalities of Action* [modalidades aceleradas de acción para los SIDS], anunciado y publicitado como el *SAMOA Pathway*, en clara alusión a la ya comentada "graduación desde el estatus de menos desarrollo" del país anfitrión este mismo año, y adoptado por la Asamblea General el 14 de noviembre de este mismo año<sup>58</sup>. En el preámbulo del *SAMOA Pathway*<sup>59</sup> se vuelve a reiterar la necesidad de seguir trabajando en los Objetivos del Milenio y en la consecución total del *BPOA* y el *MSI*, pues se advierte de que, pese a los avances, algunos retos persisten, sobre todo debido a las condiciones geográficas de estos territorios insulares de escaso tamaño y la posición que habitualmente estos ocupan en el planeta. Es en este contexto en el que se explica que el enfoque de trabajo de este documento se centre en los asuntos prioritarios que se identificaron y sobre los que se establecen líneas claras de acción para cada una de ellas. Estas 15 prioridades acordadas son, por orden de aparición en el texto original<sup>60</sup>:

- Crecimiento económico sostenible y sustentable, inclusivo y equitativo con trabajo decente (incluye dos bloques de medidas: desarrollo de modelos en los SIDS para la implementación del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza y turismo sostenible)
- Cambio climático
- Energía sostenible
- Reducción de riesgos ante desastres
- Océanos y mares
- Seguridad alimentaria y nutrición
- Agua y saneamientos
- Transporte sostenible
- Producción y consumo sostenible
- Gestión de químicos y residuos, incluyendo aquellos que son peligrosos
- Sanidad y enfermedades no comunicables [a la OMS: aquellas no infecciosas y no transmisibles]
- Igualdad de género y empoderamiento de la mujer

<sup>58</sup> "Small Island Developing States Accelerated Modalities of Action (Samoa Pathway)", Annex, UN Report on the Third International Conference on Small Islands Developing States, Apia, Samoa, (1-4 de septiembre 2014), A/CONF.223/3, en <http://www.sids2014.org/content/documents/358A-CONF-223-5%20ENGLISH.pdf>.

<sup>59</sup> *Ibid.*.

<sup>60</sup> *Ibid.*, arts. 23-95.



- Desarrollo social (incluye dos bloques de medidas: promoción de sociedades pacíficas y comunidades seguras, y educación)
- Biodiversidad (incluye dos bloques de medidas: desertificación y degradación del suelo, y bosques)
- Especies invasivas no autóctonas

Estas 15 áreas prioritarias (18, si se separan los puntos con dos bloques de medidas) vuelven a rehacer la lista de los dos documentos anteriores, aunque en buena medida todos sus puntos siguen estando presentes de alguna manera. No obstante, en la línea del *MSI+5*, que recomendaba priorizar, es evidente que en el *SAMOA Pathway* se denota un esfuerzo por ser bastante específico en aquellos aspectos concretos que se consideran vitales en su pronta resolución. En cualquier caso, en el último apartado del texto acerca de las vías de implementación, se vuelven a destacar los aspectos habitualmente considerados en anteriores eventos (cooperación, financiamiento, comercio, capacitación, tecnología, y datos y estadísticas para el seguimiento), además de uno nuevo relativo al apoyo institucional de la ONU a los SIDS que solicita al Secretario General la revisión del propio sistema de apoyo de esta Organización a estos territorios para que los hallazgos sean tratados en la Asamblea General en su 70º período de sesiones para 2015<sup>61</sup>.

## 11. Conclusiones

En diciembre de 2012 la Asamblea General de la ONU adoptó una resolución para nombrar al 2014 como el año internacional de los pequeños Estados insulares en desarrollo<sup>62</sup>. La consecución de este hito, coincidente en el mismo año que la Tercera Conferencia Internacional sobre SIDS celebrada en Samoa, fue posible por la institucionalización de la causa de este grupo de países desde la coyuntura presentada debido a la conciencia medioambiental que despertaba en los '90 en la arena internacional. Si bien es cierto que los Estados insulares supieron posicionarse en común en torno a su preocupación al respecto del cambio climático y la elevación del nivel del mar, hay que destacar que cada Conferencia Internacional se ha caracterizado por la progresiva integración de otros muchos elementos en el análisis, sobre todo la última. Esta necesaria multidisciplinariedad que se requiere para abordar el estudio de las islas pequeñas pasa por integrar un gran número de elementos que se reflejaron en los documentos emanados en cada una de las tres ediciones de las Conferencias SIDS y de las dos revisiones quinquenales a las de 1994 y 2005. Las Cumbres de la Tierra y la creación de la UN-OHRLS (con sus vínculos con otras entidades fuera del espectro de la ONU) completan los momentos clave tomados en cuenta para este ensayo.

Cada documento analizado tiene un sello propio, pero que no puede entenderse sin el contexto de otros eventos que se iban produciendo en los años anteriores. Así, el *BPOA* de 1994 es deudor indiscutible de la *Agenda 21* que había sido aprobada dos años antes y cuyas referencias aún resuenan en las resoluciones de la Asamblea General. Acaso por este motivo se comprende que siete de sus 14 esferas prioritarias tengan bastante que ver con cuestiones relacionadas con el medioambiente. Esta circunstancia ya cambia para el *MSI* de 2005, pues, aunque siguen manteniéndose los mencionados siete puntos prioritarios, en este documento se

<sup>61</sup> *Ibid.*, art. 119.

<sup>62</sup> "International Year of Small Island Developing States UN General Assembly", 67<sup>th</sup> session, resolution adopted on 21 December 2012, A/RES/67/206, en [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/67/206](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/67/206).



lleva a cabo una reelaboración de los anteriores y se añaden cinco más, dotando de mayor importancia a aspectos económico-comerciales y culturales. En 2014, por el contrario, los puntos se reducen a 15 pero engloban áreas de actuación muy específicas que suelen integrar la combinación entre lo natural y lo antrópico. Esta última refocalización no refleja otra cosa que la necesidad de priorizar, ya que a lo largo de las dos décadas analizadas, cada documento repetía la necesidad de avanzar en las materias que preocupan a los SIDS, aunque siempre recordando la vulnerabilidad y escasos recursos con los que cuentan estos Estados para hacer frente a los retos y contingencias a las que deben enfrentarse.

De cualquier modo, el recorrido a través de los principales hitos para los intereses del conjunto de los SIDS permite comprobar que la Comunidad Internacional está cada vez más involucrada en su progreso, pues en un mundo global e interdependiente, los asuntos que benefician a este grupo de países son a su vez positivos para el resto del mundo. En efecto, la focalización en los SIDS lleva implícito un trabajo transversal en materias que trascienden las islas y que están desde hace tiempo en la palestra. Así, pese a que resta aún mucho por avanzar —como se reitera sin excepción desde los '90—, existen motivos para el optimismo, pues son precisamente de estos espacios insulares, remotos y sin recursos desde donde llegan las últimas noticias exitosas de "graduaciones desde estatus de menos desarrollo". El hecho de que tres de los —únicos— cuatro Estados que ya no son considerados como menos desarrollados por la ONU sean islas (Cabo Verde, Maldivas y Samoa) es muy revelador, sobre todo si se tiene en cuenta que, en la lista de posibles candidatos hay tres miembros de AOSIS: Guinea Ecuatorial, Vanuatu, Kiribati y Angola<sup>63</sup>.

---

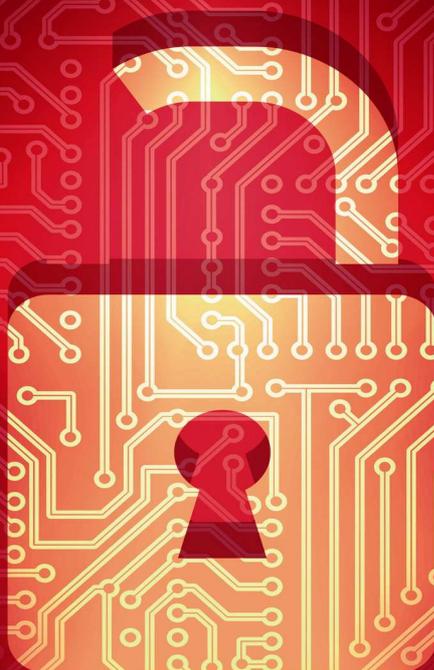
<sup>63</sup> "The Least Developed Countries report 2014. Growth with structural transformation: A post-2015 development agenda", United Nations Conference on Trade and Commerce (2014), UNCTAD/LDC72014., p III, en [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ldc2014\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ldc2014_en.pdf).





# NOVEDADES

**COORDINADOR  
ANTONIO MARQUINA**



**LA ESTRATEGIA DE  
SEGURIDAD NACIONAL 2013  
UN PAVIMENTO DESLIZANTE**





## UNISCI / ABOUT UNISCI



La **Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional (UNISCI)** es un grupo de investigación, formado por profesores e investigadores especializados en el área de las Relaciones Internacionales y la Seguridad Internacional.

Desde su fundación en 1989, UNISCI ha realizado las siguientes actividades:

- *Docencia:* cursos y títulos propios universitarios.
- *Investigación:* proyectos financiados por instituciones públicas y privadas.
- *Publicaciones:* libros, colección de monografías UNISCI Papers, revista *UNISCI Discussion Papers*.
- Organización de *seminarios y reuniones científicas* en España y el extranjero.

*The **Research Unit on International Security and Cooperation (UNISCI)** is a research group composed by Professors and Research Fellows specialized in the field of International Relations and International Security.*

*Since its foundation in 1989, UNISCI has conducted the following activities:*

- *Teaching: university courses and diplomas.*
- *Research: projects funded by public and private institutions.*
- *Publications: books, monograph series UNISCI Papers, journal UNISCI Discussion Papers.*
- *Organization of conferences and workshops in Spain and abroad.*

### UNISCI

Departamento de Estudios Internacionales,  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid.  
Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, Spain

*Tel.:* (+ 34) 91 394 2924 • *Fax:* (+ 34) 91 394 2655  
*E-mail:* unisci@cps.ucm.es • *Web:* www.ucm.es/info/unisci



EQUIPO UNISCI / UNISCI TEAM

| DIRECTOR   | Research Areas   | E-mail                          |
|--|--|---------------------------------|
| <p><b>Prof. Antonio MARQUINA BARRIO</b><br/> <i>Chair in International Security and Cooperation,<br/>                     Department of International Studies,<br/>                     Complutense University of Madrid</i></p> | <p>European Security,<br/>                     Mediterranean, Asia-Pacific,<br/>                     Arms Control.</p> | <p>marioant@cps.ucm.es</p>      |
| SENIOR RESEARCHERS   | Research Areas   | E-mail                          |
| <p><b>Dr. Gracia ABAD QUINTANAL</b><br/> <i>Royal Holloway, University of London</i></p>   | <p>Asia-Pacific, European Security</p>   | <p>graciaabad@cps.ucm.es</p>    |
| <p><b>Prof. Antonio ALONSO MARCOS</b><br/> <i>"Ángel Ayala" Institute of Humanities, CEU San Pablo University, Madrid</i></p>  | <p>Central Asia</p>  | <p>aalonso@ceu.es</p>           |
| <p><b>Prof. Carlos CORRAL SALVADOR</b><br/> <i>Department of International Studies,<br/>                     Complutense University of Madrid</i></p>  | <p>Religions, Fundamentalism</p>   | <p>ccorral@res.upco.es</p>      |
| <p><b>Prof. David GARCÍA CANTALAPIEDRA</b><br/> <i>Department of International Studies,<br/>                     Complutense University of Madrid</i></p>  | <p>US &amp; European Security,<br/>                     Transatlantic Relations,<br/>                     WMD</p>      | <p>dgarciacan@wanadoo.es</p>    |
| <p><b>Prof. Javier Ignacio GARCÍA GONZÁLEZ</b><br/> <i>Department of Juridical, Economic and Social Sciences, IE University, Segovia</i></p>   | <p>Conflict Prevention, Crisis Management,<br/>                     European Security</p>                              | <p>Javier.Garcia@ie.edu</p>     |
| <p><b>Prof. Mercedes GUINEA</b><br/> <i>Department of International Studies,<br/>                     Complutense University of Madrid</i></p>   | <p>European Union</p>  | <p>mmguinea@cps.ucm.es</p>      |
| <p><b>Prof. Rubén HERRERO DE CASTRO</b><br/> <i>Department of International Studies,<br/>                     Complutense University of Madrid</i></p>   | <p>Foreign Policy Decision-Making</p>  | <p>rubenherrero@cps.ucm.es</p>  |
| <p><b>Dr. Belén LARA FERNÁNDEZ</b><br/> <i>Arms Control and Disarmament Expert</i></p>   | <p>Arms Control, Early Warning,<br/>                     Conflict Prevention</p>                                       | <p>mbelen.lara@gmail.com</p>    |
| <p><b>Prof. Santiago PETSCHEN VERDAGUER</b><br/> <i>Department of International Studies,<br/>                     Complutense University of Madrid</i></p>   | <p>Religious Forces,<br/>                     Holy See, EU</p>   | <p>spetschen@cps.ucm.es</p>     |
| <p><b>Prof. Alberto PRIEGO MORENO</b><br/> <i>Comillas University</i></p>  | <p>Caucasus, Central Asia,<br/>                     European Security</p>  | <p>albertopriego@cps.ucm.es</p> |
| <p><b>Dr. Xira RUIZ CAMPILLO</b><br/> <i>Department of International Studies,<br/>                     Complutense University of Madrid</i></p>  | <p>ESDP, Conflict Prevention,<br/>                     Crisis Management and Post-Conflict Reconstruction</p>          | <p>xiraxirorum@yahoo.es</p>     |



|   |  |                       |
|---|--|-----------------------|
| <b>Col. José Antonio SÁINZ DE LA PEÑA</b><br><i>Spanish Army (Ret.)</i>                                       | Mediterranean, Northern Africa, Iran, Caucasus | jasdlp@hotmail.com    |
| <b>Dr. Javier MORALES HERNÁNDEZ</b><br><i>Oxford University</i>   | Russia, International Security                 | javier.morales@uem.es |
| <b>Dr. Gustavo DÍAZ MATEY</b><br><i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i> | Intelligence                                   | gdiazmat@cps.ucm.es   |

| <b>JUNIOR RESEARCHERS</b>  | <b>Research Areas</b>                               | <b>E-mail</b>               |
|--|---|-----------------------------|
| <b>Ms. María Ángeles ALAMINOS HERVÁS</b><br><i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i> | Africa, Conflict Prevention                         | ma_alaminos_h@hotmail.com   |
| <b>Ms. Raquel BARRAS</b><br><i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>                 | Human Rights, International Law                     | raqueltejudo@yahoo.es       |
| <b>Ms. Mónica MIRANZO</b><br><i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>                | Food Security                                       | mmiranzop@yahoo.es          |
| <b>Ms. Gloria Inés OSPINA SÁNCHEZ</b><br><i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>    | Migrations  | gloriainesospinas@gmail.com |
| <b>Mr. Eric PARDO SAUVAGEOT</b><br><i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>          | Energy Geopolitics, Post-soviet Space, Asia-Pacific | epardosauvageot@hotmail.com |
| <b>Ms. Beatriz TOMÉ ALONSO</b><br><i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>           | Islam   | beatriz.tome@hotmail.com    |
| <b>Dr.. Nieva MACHÍN OSÉS</b><br><i>Juan Carlos I University</i>   | Human security, Food security, European Union       | nieva@hotmail.es            |
| <b>Ms. Patricia RODRIGUEZ</b>  | Islam   | prodriguez@elpais.es        |
| <b>Mr. Carlos DEL RIO</b><br><i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>                | International Security                              | carlos_rio86@hotmail.com    |





## 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](mailto: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 recensiones 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.<sup>64</sup> 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](http://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.

---

<sup>64</sup> 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:*

<sup>6</sup> Véase Keohane y Nye, *op. cit.*, p. 45.

<sup>7</sup> *Ibid.*, pp. 78-79.

<sup>8</sup> 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](mailto: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.<sup>65</sup> 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](http://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.

---

<sup>65</sup> 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:*

<sup>6</sup> See Keohane and Nye, *op. cit.*, p. 45.

<sup>7</sup> *Ibid.*, pp. 78-79.

<sup>8</sup> An example appears in Snyder *et al.*, *Foreign Policy Decision-Making, op. cit.*, pp. 51-52.

**A) Books**

Surname, First Name (Year): *Book Title*, x<sup>th</sup> 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*, x<sup>th</sup> 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*, x<sup>th</sup> 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*, x<sup>th</sup> 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*, x<sup>th</sup> 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*, 5<sup>th</sup> 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