



Monografías 154

**Selección de los ocho mejores
trabajos de fin de curso del XX
CEMFAS en el año escolar 2018-
2019 impartido en el CESEDEN**

Escuela
Superior
de las
Fuerzas
Armadas



MINISTERIO DE DEFENSA



Monografía 154

**Selección de los ocho mejores
trabajos de fin de curso del XX
CEMFAS en el año escolar 2018-
2019 impartido en el CESEDEN**

Escuela
Superior
de las
Fuerzas
Armadas



MINISTERIO DE DEFENSA

CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES
<https://cpage.mpr.gob.es>

Edita:



<https://publicaciones.defensa.gob.es/>

© Autores y editor, 2020

NIPO: 083-20-015-2 (edición papel)

ISBN: 978-84-9091-453-3 (edición papel)

NIPO: 083-20-016-8 (edición libro-e)

Deposito Legal: M-2322-2020

Fecha de edición: marzo 2020

Maqueta e imprime: Ministerio de Defensa

Las opiniones emitidas en esta publicación son exclusiva responsabilidad de los autores de la misma. Los derechos de explotación de esta obra están amparados por la Ley de Propiedad Intelectual. Ninguna de las partes de la misma puede ser reproducida, almacenada ni transmitida en ninguna forma ni por medio alguno, electrónico, mecánico o de grabación, incluido fotocopias, o por cualquier otra forma, sin permiso previo, expreso y por escrito de los titulares del © Copyright.

En esta edición se ha utilizado papel 100% libre de cloro procedente de bosques gestionados de forma sostenible.

ÍNDICE

	Página
Prólogo	13
<i>Antonio Esteban López</i>	
Capítulo primero	
La lucha contra la desinformación en España: un largo camino por recorrer	17
<i>Juan Miguel Evangelista Pintado</i>	
Consideraciones iniciales	19
Introducción	19
¿Qué entendemos por desinformación?	21
La lucha contra la desinformación en Europa	23
Introducción	23
Análisis del entorno europeo ante la desinformación	25
Alemania	25
Estonia	26
Francia	29
Italia	31
Reino Unido	33
Suecia	35
La Unión Europea frente a la desinformación	38
Introducción	38
Medidas recomendadas por el HLEG	41
Transparencia	41
Alfabetización mediática y de la información	42
Empoderamiento de usuarios	42
Empoderamiento de periodistas	42
Diversidad y sostenibilidad del ecosistema de medios de comunicación	42
Proceso y evaluación	43
Plan de acción contra la desinformación	43
Mejorar las capacidades de las instituciones de la Unión Europea para detectar, analizar y contrarrestar la desinformación	43

	Página
Reforzar una respuesta conjunta y coordinada contra la desinformación	44
Movilizar el sector privado para luchar contra la desinformación	44
Elevar la concienciación y la resiliencia de la sociedad	44
Otras recomendaciones	45
Introducción	45
Estudio comparativo de recomendaciones	46
Índice de defensa ante la desinformación	51
Introducción	51
Análisis comparativo	52
Construcción del índice de defensa ante la desinformación	54
Marco teórico (paso 1)	54
Definición de variables/indicadores por dimensión (paso 2)	54
Normalización (paso 5)	58
Ponderación (paso 6)	58
Valoración de resultados	59
Resumen del índice	59
España ante la desinformación	61
Introducción	61
Medidas ante la desinformación	61
Reconocimiento del problema	61
Medidas en la dimensión de la regulación	63
Medidas en la dimensión de la transparencia	64
Medidas en la dimensión de la alfabetización mediática	64
Medidas en la dimensión del empoderamiento de los usuarios y perio- distas	65
Medidas en la dimensión de la detección y análisis	66
Aplicación del índice de defensa ante la desinformación al caso de España	67
Aplicación del índice al resto de países de este estudio	69
Conclusiones	70
 Capítulo segundo	
El oficial de información pública y la comunicación estratégica en las operaciones	77
<i>Carlos Cordón Castosa</i>	
Introducción	79
La Comunicación Estratégica	80
El inicio de la StratCom	80
Comunicación estratégica militar	81
El papel de las redes sociales en la StratCom	85
Comunicación pública en operaciones	90
Antecedentes y evolución	91
Periodismo de guerra y nuevos actores de los conflictos	94
Las redes sociales en los conflictos	96
Flujo de comunicación actual	98
El oficial de información pública	101
Formación del PAO	102
Medios y recursos del PAO	103
Encuesta a los PAO	104

	Página
Resultados de la encuesta	106
Estudio de caso	111
Introducción	111
Comandante Franco. EUTM MALI	112
Conclusiones estudio de caso.....	117
Conclusiones	118
Capítulo tercero	
Evaluación ambiental mediante indicadores de los campos de ma- niobra y tiro del Ejército de Tierra	
	123
<i>Jaime Michelena García</i>	
Introducción.....	125
Indicadores ambientales.....	126
Modelo presión-estado-respuesta (PER).....	128
Identificación de áreas ambientales	130
Área de actividad.....	131
Área de defensa contra incendios forestales.....	132
Área de gestión de residuos	132
Área de gestión ambiental	132
Área de conservación del medio natural.....	133
Área de aceptación social.....	133
Selección y descripción de los indicadores	134
Indicadores de actividad	136
Indicadores de defensa contra incendios forestales.....	138
Indicadores de gestión de residuos.....	139
Indicadores de conservación del medio natural	142
Indicadores de aceptación social	144
Sistema de indicadores ambientales resultante.....	145
Fuentes de información	147
Cálculo y baremación de los indicadores.....	148
Representación gráfica e interpretación de resultados	152
CENAD San Gregorio (Zaragoza).....	153
Actividad.....	155
Defensa contra incendios forestales.....	155
Gestión de residuos	155
Gestión ambiental	156
Conservación del medio natural.....	156
Aceptación social.....	156
CENAD Chinchilla (Albacete).....	157
Actividad.....	159
Defensa contra incendios forestales.....	159
Gestión de residuos	159
Gestión ambiental	160
Conservación del medio natural.....	160
Aceptación social.....	160
CMT El Teleno (León).....	161
Actividad.....	163
Defensa contra incendios forestales.....	163

	Página
Gestión de residuos	164
Gestión ambiental	164
Conservación del medio natural.....	164
Aceptación social.....	165
CMT Cerro Muriano (Córdoba).....	165
Actividad.....	165
Defensa contra incendios forestales.....	167
Gestión de residuos	168
Gestión ambiental	168
Conservación del medio natural.....	168
Aceptación social.....	169
Conclusiones.....	169
 Capítulo cuarto	
Alternativas conceptuales a la doctrina COIN de la OTAN: el error de base en la búsqueda de la legitimidad.....	171
<i>Miguel Heine Fernández-Mazaramboz</i>	
Introducción.....	173
Primera parte: la doctrina COIN de la OTAN.....	174
El principio de primacía de lo político	175
El principio de la búsqueda de la legitimidad del gobierno local ante su población.....	177
El principio del enfoque centrado en la población.....	177
El principio del enfoque integral.....	180
El principio del respeto al derecho.....	181
El principio de la derrota del insurgente.....	182
¿Qué es la insurgencia para la OTAN?	182
Principios para derrotar a la insurgencia.....	183
Segunda parte: los valores ocultos de las medidas COIN	185
Medidas y principios COIN que buscan legitimidad de origen	186
La premisa implícita sobre la organización sociopolítica «adecuada»	187
La premisa implícita sobre la vía «adecuada» de obtención del mando..	192
Medidas y principios para lograr legitimidad de ejercicio	193
La asunción detrás de las medidas que buscan la mejora de las condiciones de vida.....	194
La premisa implícita en el principio de respeto de la legalidad.....	196
Tercera parte: cuestión de prioridades diferentes	196
Las diferencias	196
Primera diferencia: el Estado, tan solo una opción, y no la más atractiva	197
Segunda diferencia: la democracia, vía no tan legítima para acceder al mando...	207
Tercera diferencia: ¿es la paz una prioridad absoluta?.....	208
Cuarta diferencia: las comodidades materiales, no tan importantes	209
Quinta diferencia: respeto... ¿a qué derecho?	212
¿Ceguera? ¿Neocolonialismo?	213
Conclusiones del estudio	214
Propuestas para una mayor efectividad COIN.....	216
Una aclaración previa.....	216
Propuestas concretas.....	217
Dos ingredientes ineludibles.....	220

Capítulo quinto

La responsabilidad de proteger: de la retórica a la práctica. Retos para su aplicación	221
<i>Alicia Moral Revilla</i>	
Introducción.....	223
El origen de las intervenciones humanitarias.....	225
Seguridad y derechos humanos.....	225
Soberanía versus intervención: el caso de Kosovo.....	229
Cambio de perspectiva.....	232
Prevención y responsabilidad.....	232
La R2P en Naciones Unidas.....	236
Ámbito de aplicación: las atrocidades.....	240
De la retórica a la práctica.....	243
En busca de eficacia y operatividad: los tres pilares.....	243
Un marco de actuación.....	246
Marco de prevención.....	247
Marco de reacción.....	249
R2P: ¿una norma emergente?.....	250
En busca de consenso.....	252
Los primeros años: recelos, ambigüedad y parálisis.....	252
Un compromiso político.....	254
La R2P cuestionada.....	258
El caso de Libia.....	258
Retos para su aplicación.....	261
Conclusión.....	265

Capítulo sexto

Procesos de validación y verificación de los requisitos de Estado Mayor en los programas especiales de armamento	269
<i>Eduardo Almazán-García Campos</i>	
Introducción.....	271
Las necesidades de la defensa.....	275
Establecimiento de los requisitos en el proceso.....	276
Objetivos de obtención.....	277
Fase de definición y decisión.....	278
Necesidad de la definición de los requisitos.....	280
Concepto de requisito.....	283
Causas del problema.....	285
Estudio de los PEA.....	287
Programa BAM.....	288
Programa Leopardo.....	290
Programa NH90.....	293
Programa EF2000.....	297
Programa A400M.....	299
Programa TIGRE.....	301
Efectos observados.....	304

	Página
Resultado del análisis.....	306
Análisis del proceso de obtención.....	307
Dificultades en la materialización de requisitos.....	310
Validación y verificación de los requisitos.....	312
Conclusiones.....	315
 Capítulo séptimo	
La apertura de la ruta marítima septentrional del Ártico: oportunidades y amenazas para una Rusia resurgente.....	319
<i>Anya Clare Sheperd</i>	
Glosario de acrónimos.....	321
Introducción.....	322
Ruta marítima septentrional.....	323
Objetivo de la investigación.....	325
Teorías de las relaciones internacionales.....	326
Alcance de la investigación.....	328
El contexto político.....	329
La política ártica de la Federación Rusa.....	329
Desarrollo de la política ártica.....	329
Política vs. intención.....	331
¿Cuáles son las prioridades geopolíticas de Rusia con respecto a la NSR?...	333
El marco legal.....	333
El marco jurídico internacional.....	334
La zona económica exclusiva.....	334
Los mares territoriales.....	335
Las aguas internas.....	336
La posición rusa: una ruta nacional histórica.....	337
La posición de EE. UU.....	338
La perspectiva de la comunidad naviera.....	340
¿Qué derecho legal tiene Rusia a influir en el uso de la NSR?.....	341
La viabilidad física.....	342
Estacionalidad.....	342
Duración del periodo de navegación.....	343
Dificultades en la predicción.....	344
Inexactitudes en la modelización.....	346
Factores físicos adicionales.....	347
¿Las condiciones de hielo previstas permiten a la NSR ser una alternativa viable a las rutas existentes?.....	348
La demanda comercial.....	349
Demanda actual.....	349
Demanda potencial.....	349
Demanda por tipo de barco.....	352
Transporte marítimo de línea: transportadores.....	353
Transporte de carga general y a granel.....	354
Consideraciones para todas las compañías navieras.....	355
Buques del Código Polar.....	355
El precio del petróleo.....	356
Seguro.....	357

	Página
¿Existen suficientes ventajas para convencer a las compañías navieras de que inviertan en la NSR?	357
¿La ruta será lo suficientemente importante como para crear una dependencia en la entrega de mercancías a Europa?	358
La capacidad de Rusia para desarrollar la NSR	358
Capacidad económica	358
El precio del petróleo	358
Necesidades de desarrollo	359
Puertos	360
Rompehielos	360
Búsqueda y rescate	360
Inversión exterior: China y la Ruta Polar de la Seda	360
¿Posee Rusia la capacidad económica y tecnológica para desarrollar la infraestructura de apoyo a la NSR?	362
Evaluación	362
Resumen de los resultados	362
¿Cuáles son las prioridades geopolíticas de Rusia con respecto a la NSR?	362
¿Qué derechos legales tiene Rusia para influir en el uso de la NSR?	362
¿Las condiciones de hielo previstas permiten que la NSR sea una alternativa viable a las rutas existentes?	363
¿Existen suficientes ventajas para convencer a las compañías navieras de que inviertan en la NSR?	363
¿Será la ruta lo suficientemente importante como para crear una dependencia en la entrega de mercancías a Europa?	363
¿Tiene Rusia la capacidad económica y tecnológica para desarrollar la infraestructura necesaria para apoyar la NSR?	363
Cambiar con el tiempo	363
La ventaja estratégica y del poder	364
Poder para la capacidad de actuación del Estado	364
Poder sobre la capacidad de influir en otros Estados	365
China	365
Evaluación de la teoría: ¿realismo o liberalismo?	366
Conclusión	367
Temas de estudio adicional	367

Capítulo octavo

Prevención del absentismo laboral en la Guardia Civil	369
<i>Tamara Roselló Martínez</i>	
Introducción	371
El absentismo laboral por incapacidad temporal	372
Delimitación del concepto y variables asociadas	372
Antecedentes y evolución en el ámbito de la Guardia Civil	377
Situación actual	383
El sistema de gestión del absentismo en la Guardia Civil	385
La prevención primaria	386
El derecho de asociación profesional	389
La prevención de riesgos laborales	391
La conciliación de la vida profesional, personal y familiar	392

El régimen de prestación del servicio	393
El régimen de residencia, desplazamientos y localización	395
La prevención secundaria.....	396
La prevención terciaria.....	400
Ámbitos de mejora	407
Conclusiones.....	410
Bibliografía	413
Anexos	415
Anexo A	415
EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE BAJAS DESDE 2010	415
Anexo B.....	415
ACTUACIONES LLEVADAS A CABO POR EL SERVICIO DE PREVENCIÓN DE LA GUARDIA CIVIL	415
Anexo C	416
EFECTIVOS PRESENTES EN LOS SERVICIOS DE SANIDAD Y PSICOLOGÍA DE LA GUARDIA CIVIL.....	416

Composición del grupo de trabajo

Relación de Monografías del CESEDEN

Prólogo

*Antonio Esteban López
General de brigada (ET)
Subdirector jefe de Estudios
Escuela Superior de las Fuerzas Armadas*

La obra que tienen en su poder recopila los ocho mejores trabajos de investigación elaborados por los alumnos del XX Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas (CEMFAS) durante el curso 2018-2019. Es la segunda ocasión en que la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (ESFAS) contribuye al Plan Anual de Investigación del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) en este formato y lo hacemos porque la primera experiencia fue altamente positiva.

La publicación y presentación de los mejores trabajos del XIX CEMFAS tuvo una muy buena acogida y ha quedado como modelo e incentivo de los alumnos que año tras año acuden a esta Escuela para convertirse en oficiales de Estado Mayor. La elaboración de estos trabajos supone un gran esfuerzo por parte de los alumnos y exige una especial dedicación a los profesores que ejercen como tutores.

El currículo del CEMFAS da un papel muy importante a la investigación. Cuestión lógica si tenemos en cuenta nuestra pertenencia al Espacio Europeo de Enseñanza Superior (EEES). Los trabajos de investigación constituyen una herramienta fundamental para que los alumnos alcancen las competencias definidas en el currículo. Los alumnos aprenden a investigar de forma autónoma,

a desarrollar ideas y planteamientos originales, a emitir juicios coherentes y fundados, a relacionar datos e informaciones...y además a escribir elaborando documentos legibles, inteligibles y sistemáticos.

Con esta publicación seguimos apostando por impulsar iniciativas que mejoren la calidad en la enseñanza, la metodología y los resultados, teniendo siempre como ambición alcanzar el mayor grado de excelencia posible.

Los ocho documentos seleccionados contemplan un amplio abanico de temas unidos por un denominador común que consta de dos sumandos: interés y actualidad.

El capitán de corbeta Juan Miguel Evangelista realiza un interesante estudio sobre la capacidad de defensa de los países ante la desinformación. El autor desarrolla un índice cualitativo de medidas de respuesta, que denomina «Índice de defensa ante la desinformación» y lo aplica en varios países de la Unión Europea. Tras establecer una comparación entre los países objeto de estudio, el autor llega a la conclusión de que la capacidad de defensa ante la desinformación en España tiene un amplio espacio de mejora.

El capitán de corbeta Carlos Cordón centra su investigación en la comunicación estratégica de la defensa y en la comunicación pública en las operaciones en el exterior. Destaca el papel esencial que el oficial de información pública (PAO – *Public Affairs Officer*) desempeña en este ámbito. El autor concluye su estudio afirmando que, en operaciones, no se realiza de la manera más eficiente y no contribuye eficazmente a la comunicación estratégica de las Fuerzas Armadas. También apunta algunas posibles medidas para mejorar esta situación. Entre otras, dotar a los PAO de medios adecuados y de personal de apoyo, impulsar su formación y optimizar el flujo en la transmisión de la información.

El comandante del Ejército de Tierra Jaime Michelena desarrolla un original método para la evaluación del impacto medioambiental del empleo de los campos de maniobra y tiro del Ejército de Tierra (CMT). El método pretende ofrecer herramientas objetivas para detectar si el uso que se hace de los CMT se ajusta a su capacidad natural de acogida o si precisan de medidas adicionales para reducir el impacto de determinadas actividades. Con el desarrollo de 31 indicadores ambientales distribuidos en seis áreas, el autor evalúa un grupo de CMT en el periodo de 2010 a 2016, estableciendo una comparativa entre ellos, a través de parámetros estadísticos.

El diplomático Miguel Heine analiza la estrategia contrainsurgencia (COIN) de la OTAN. El estudio se centra en analizar cómo influir en la población local para ganar su adhesión al gobierno legítimamente establecido y a las fuerzas regulares, y por ende su desafección a la insurgencia. El autor, después de estudiar el conflicto de Afganistán, sostiene que las medidas propuestas por la doctrina COIN tratan de asegurar ciertos valores o creencias subyacentes que no han dado resultado. Finaliza afirmando que el caso afgano debe ser contemplado, no como la lucha por el poder entre un grupo armado y un gobierno local, sino como un conflicto entre partidarios de dos sistemas de valores.

La diplomática Alicia Moral aborda el análisis de la denominada «responsabilidad de proteger» (R2P). Este concepto, surgido en 2005 en el ámbito de Naciones Unidas, desarrolla la obligación de prevenir y evitar las violaciones masivas de derechos humanos en situaciones donde impera la violencia. La autora destaca los tres pilares en los que se fundamenta la R2P: la responsabilidad de los Estados en materia de prevención, la cooperación internacional y las posibles reacciones cuando la prevención no ha sido efectiva.

El capitán de corbeta Eduardo Almazán se ocupa de los programas especiales de armamento (PEA). Su investigación se centra en analizar los procesos de validación y verificación de los requisitos de los PEA con la finalidad de determinar las consecuencias negativas (sobrecostes y extensión de plazos) que pueden derivar de su adecuada elección y su posible variación. El autor estudia los seis principales PEA desarrollados por el Ministerio de Defensa en los últimos años, llegando a la conclusión de que es necesario definir, establecer y mantener requisitos razonables que sean alcanzables en un lapso de tiempo determinado.

La capitán de corbeta de la Armada del Reino Unido Anya Claire Sheperd atraviesa las gélidas aguas árticas. Analiza las oportunidades y amenazas que, para Rusia, podrían derivarse de la apertura y explotación de la denominada ruta marítima septentrional (NSR). La autora argumenta que aunque se prevé que el deshielo continúe, la naturaleza impredecible de las condiciones y el hecho de operar en el duro entorno ártico hacen que las compañías navieras internacionales se muestren reacias –al menos de momento– a invertir en esta ruta. Concluye afirmando que la reducción de la capa de hielo del Ártico está creando un problema para Rusia que deberá ocuparse de un espacio marítimo que hasta la fecha permanecía naturalmente cerrado.

Finalmente, la comandante de la Guardia Civil Tamara Roselló analiza el problema del absentismo laboral en la Guardia Civil. Señala que diariamente se pierde un potencial de servicio de, aproximadamente, 5.500 efectivos. La autora identifica varios factores que parecen explicar los altos niveles de absentismo. Entre otros, las carencias de los servicios médicos de la Guardia Civil, la falta de regulación y la inexistencia de instrumentos de inspección específicos y eficientes.

No puedo sino finalizar dando mi enhorabuena a los autores de la presente obra y animando a los alumnos del Curso de Estado Mayor a engrosar este elenco de investigadores que día a día crece en calidad y cantidad.

Capítulo primero

La lucha contra la desinformación en España: un largo camino por recorrer

Juan Miguel Evangelista Pintado

Resumen

En este trabajo se lleva a cabo una investigación sobre los medios, capacidades e iniciativas puestas en marcha por España para la lucha contra la desinformación, con el objetivo de establecer si son suficientes o, por el contrario, sería necesario abordar otras iniciativas o contemplar otras soluciones que permitieran limitar el impacto que la desinformación pueda tener sobre la opinión pública.

Aunque la desinformación no es un concepto nuevo, la evolución de las tecnologías de la información ha aumentado vertiginosamente la exposición de las audiencias a este fenómeno, convirtiéndolo en un instrumento malévolo de manipulación de la opinión pública con fines diversos, desde el mero fin comercial, hasta el intento de desestabilización de un país por medio de su polarización.

Para abordar este tema se ha llevado a cabo un estudio bibliográfico que ha permitido enmarcar el problema y situarlo en contexto, posteriormente y con objeto de elaborar un índice cualitativo de medidas de respuesta que permita cuantificar la capacidad de defensa ante la desinformación de un país, se han analizado las pos-

turas adoptadas por otros países de nuestro entorno en relación a la desinformación, así como las medidas puestas en marcha o recomendadas por la Unión Europea y las recomendaciones de algunos centros de pensamiento o informes estatales en este ámbito.

Palabras clave

Desinformación, posverdad, *fake news*, alfabetización mediática, *fact-checking*, verificación.

Combating disinformation: a long way to travel

Abstract

This work carries out research on the means, capacities and initiatives launched by Spain to combat disinformation, with the aim of establishing whether they are enough or, on the contrary, it would be necessary to address other initiatives or other solutions to limit the impact that disinformation may have on public opinion.

Although disinformation is not a new concept, the evolution of information technologies has dramatically increased the audiences exposure to this phenomenon, making it a malicious instrument of manipulation of public opinion for various purposes, from the mere commercial purpose, until the attempt to destabilize a country through its polarization.

To address this issue, a bibliographic study has been carried out that has allowed to frame the problem and place it in context, later and in order to develop a qualitative index of response measures that allow quantifying the defence capacity against the disinformation of a country, the positions adopted by other countries in our environment regarding disinformation have been analysed, as well as the measures implemented or recommended by the European Union and the recommendations of some think tanks or state reports in this area.

Keywords

Disinformation, post-truth, fake news, media literacy, fact-checking, verification.

Consideraciones iniciales

Introducción

«Cuando una cantidad cada vez más grande de información se distribuye a una velocidad cada vez más alta, la creación de secuencias narrativas, ordenadas y progresivas se hace paulatinamente más dificultosa. La fragmentación amenaza con devenir hegemónica. Y esto tiene consecuencias en el modo en que nos relacionamos con el conocimiento, con el trabajo y con el estilo de vida en un sentido amplio»¹.

¿Vivimos en una sociedad de la información o por el contrario en una sociedad de la desinformación? Esta es una pregunta que a priori resulta muy difícil de responder y en la que influyen multitud de factores. Algunos autores afirman que la información es en sí desinformación debido al tratamiento propio que recibe entre el emisor y el receptor, siendo estructural e inherente a la propia información².

La información ha ido evolucionando con el avance de la sociedad, siendo dominada inicialmente por aquellos que tenían acceso a ella y a su difusión, las clases privilegiadas, para llegar a la actualidad donde cualquier persona se puede convertir en un reportero improvisado. Esta evolución ha propiciado un apartamiento progresivo de la ética periodística y la dificultad de la prensa de mantener el rol de intermediario como baluarte de la democracia, lo que ha desembocado en un declive de la rigurosidad informativa.

Al igual que avanzaba la información también lo hacía la cantidad de esta que recibían las personas, llegando a la actual sobrecarga informativa, que impide al individuo asimilar la ingente cantidad de información que nos proporcionan los diversos medios de comunicación y las redes sociales. Esta infoxicación³ ha obligado a los receptores a abandonar el pensamiento crítico, a buscar informaciones concisas y breves frente a otros tipos de periodismo más formales y serios y a buscar aquella información

¹ BAUMAN, Zygmunt. *Esto no es un diario*. Barcelona: Paidós, 2012.

² SAMPEDRO, José Luis. *El mercado y la globalización*. Barcelona: Booket, 2013.

³ «Infoxicación es una palabra adecuada en español para referirse a una sobrecarga de información difícil de procesar». EFE, FUNDÉU BBVA, 2018. Disponible en <https://www.fundeu.es/?s=infoxicaci%C3%B3n>. Fecha de la consulta 8 de diciembre de 2018.

que no les requiera de un esfuerzo cognitivo y por tanto tendentes a reafirmar sus propias convicciones⁴.

En este entorno, las tecnologías de la información han abierto todo un panorama a la difusión de la información, derribando las barreras físicas y temporales existentes en los medios de comunicación tradicionales, permitiendo que cualquier información sea mundialmente transmitida y recibida por millones de personas de forma prácticamente instantánea e incluso en tiempo real. Este contexto es caldo de cultivo para la sencilla difusión de informaciones poco veraces, manipuladas y sesgadas buscando algún tipo de fin, en la mayoría de los casos poco legítimo, para manipular a la opinión pública⁵.

Esta manipulación forma parte de lo que hoy conocemos como desinformación⁶, incluida dentro de la guerra híbrida⁷, y está cobrando especial importancia en el ámbito de los conflictos y en el desarrollo de la geopolítica, utilizada por diversos actores con objeto de influir, favorecer determinados intereses o simplemente provocar una desestabilización de regiones o países⁸.

Las injerencias de esta desinformación en el conflicto de Ucrania, en las elecciones de EE. UU. y más recientemente en el conflicto catalán, hacen de esta forma de guerra híbrida una amenaza fehaciente que debe ser abordada para limitar su impacto en el presente y en el futuro⁹.

⁴ FRANCO, Ruth. «Implicaciones del fenómeno en la profesión periodística». *Revista de Comunicación de la SEECI*. Madrid: 2015, pp. 71-91.

⁵ HUTT, Harold. «Las redes sociales. Una nueva herramienta de difusión». *Reflexiones*, Vol. 91. UCR, 2012, pp. 121-128.

⁶ Existen diversas vertientes sobre el significado de esta palabra y se examinarán en el marco conceptual para adoptar la más adecuada.

⁷ La Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 define las acciones híbridas como: «las acciones combinadas que pueden incluir, junto al uso de métodos militares tradicionales (convencionales), ciberataques, operaciones de manipulación de la información, o elementos de presión económica». Gobierno de España *Estrategia de Seguridad nacional*. España, Madrid: Presidencia del Gobierno, 2017, p. 16. Disponible en http://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/Estrategia_Seguriad_Nacional_2017.pdf. Fecha de la consulta 24 de enero de 2019.

⁸ GARCÍA GUINDO, Miguel. «La guerra híbrida: nociones preliminares y su repercusión en el planeamiento de los países y organizaciones occidentales». Madrid: IEEE, 2015.

⁹ MILOSEVICH-JUARISTI, Mira. «La "combinación", instrumento de la guerra de la información de Rusia en Cataluña». Madrid: Real Instituto Elcano, 2017. Disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/ari86-2017-milosevichjuaristi-combinacion-instrumento-guerra-informacion-rusia-cataluna. Fecha de la consulta 19 de diciembre de 2018.

¿Qué entendemos por desinformación?

El término desinformación aparece por primera vez en el panorama mundial en la primera edición del Diccionario de la Lengua Rusa en 1949, que lo define como «la acción de inducir a confusión a la opinión pública mediante el uso de informaciones falsas». Como se puede apreciar, el término es bastante reciente, aunque el uso de esta técnica pueda remontarse a la época de Sun Tzu en el siglo V antes de Cristo¹⁰.

Existen distintas corrientes que pugnan por hacerse con el significado de este término diferenciando sus apreciaciones en función de determinados matices. La primera cualidad que se aborda es la «intencionalidad»; mientras que para unos autores la intencionalidad es el factor intrínseco de la desinformación, estableciendo una diferenciación entre *misinformation* como aquella información equivocada que se transmite por error y *disinformation* como aquella información que tiene la intención de engañar¹¹, existe otra corriente que se sitúa desde el punto de vista del receptor y su falta de información en determinados asuntos o su erróneo conocimiento de otros, sin que exista intencionalidad por parte de ningún actor de mantenerlo engañado¹².

La otra característica que divide a los estudiosos en este campo es la «omisión de verdad». Existe una corriente que considera que desinformación es tanto la emisión de información falsa, como la omisión de la verdad o parte de la verdad, ya que nos impide el conocimiento completo de la verdad; en este sentido, las definiciones recientes de desinformación en el diccionario de la RAE amplían su significado tanto a la comisión como a la omisión¹³. Sin embargo, existe otra corriente que se aferra a los

¹⁰ ROMERO, L. «Hacia un estado de la cuestión de las investigaciones sobre desinformación/ misinformation». *Correspondencias y Análisis*, 3. 2013, pp. 319-342. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4739767.pdf>. Fecha de la consulta 19 de diciembre de 2018.

¹¹ GALDON, Gabriel. *Introducción a la comunicación y a la información*. Barcelona: Aiel, 2001, p. 47.

¹² RIVAS TROITIÑO, Jose María. «Desinformación: revisión de su significado. Del engaño a la falta de rigor». *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*. 1995, pp. 75-83. Disponible en <http://revistas.ucm.es/index.php/ESMP/article/view/ESMP9595110075A>. Fecha de la consulta 19 de febrero de 2019.

¹³ Ídem.

orígenes del término, asumiendo que la omisión no constituye desinformación¹⁴.

La tercera característica que se plantea en este estudio es la necesaria «colaboración de los medios de comunicación» para que la desinformación cumpla su función. En este aspecto parece existir unanimidad, debido a dos ocurrencias que facilitan la divulgación de la desinformación. La primera es la falta de contrastación de fuentes que permite que la desinformación llegue a tener éxito y la segunda es la dudosa independencia de los medios de comunicación que cada vez más se ven influenciados por factores económicos, políticos, sociales, etc. actuando en favor de las clases dominantes¹⁵.

La cuarta característica es la necesidad de la «existencia de una organización» en el ámbito de la desinformación, ya que esta debe ser planificada minuciosamente para enmascararla de tal forma que el receptor no aprecie que está siendo engañado y además debe contar con unos fines, generalmente políticos y una audiencia objetivo. Por otro lado, debe ser estudiada de forma exhaustiva para mantener su «no atribución». Esta característica nos lleva a la necesaria intervención de los estados en su autoría¹⁶.

Como se puede apreciar, el término desinformación no se encuentra delimitado de forma concisa, existiendo diversas variantes que le aportan connotaciones diferentes. Para el presente estudio partiremos de la asunción de las siguientes características de la desinformación:

- Es un fenómeno intencionado que trata de disfrazarse de información para mantenerse oculto y cumplir sus fines.
- Se basa en la difusión del engaño, si bien se admite la omisión como práctica inherente a la desinformación, siempre que se lleve a cabo de forma intencionada.
- Es necesaria la colaboración de los medios de comunicación para la propagación de la desinformación, bien por falta de rigor o por falta de independencia informativa.
- Es inherente una planificación y organización de la desinformación cuando persigue unos fines concretos, que supone la

¹⁴ SORIA, Carlos. *El laberinto informativo: una salida ética*. Pamplona: Eunsa, 1997.

¹⁵ ORTEGA, Felix. *Periodismo sin información*. Madrid: Tecnos, 2006.

¹⁶ BITTMAN, Ladislav. *The KGB and soviet disinformation: an insider's view*. Virginia: Pergamon-Brassey's, 1985.

existencia de organizaciones o Estados beneficiarios de sus efectos.

Estas características las podemos apreciar dentro de lo que la UE entiende por desinformación: «la información verificablemente “falsa o engañosa” (incluye aquí la omisión y la falta de verdad) que se crea, presenta y “divulga” (necesaria la colaboración de los medios de comunicación) con “fines” (existe un fin y por tanto una organización o Estado detrás) lucrativos o para inducir a error “deliberadamente” (existe intencionalidad) a la población, y que puede causar un perjuicio público»¹⁷.

La lucha contra la desinformación en Europa

Introducción

En este bloque se aborda la actitud de diferentes países europeos ante la desinformación y las medidas que han adoptado para limitar su efecto en la opinión pública. Aunque la amenaza de la desinformación puede venir de diferentes actores, el presente estudio se limitará al actor que parece más evidente y activo en esta materia, que es Rusia¹⁸ y cuya influencia, aunque difícil de probar, se ha dejado sentir en diferentes procesos de gran relevancia en el funcionamiento de Europa.

La elección de los países se fundamenta principalmente en un análisis llevado a cabo por el grupo de pensamiento European Values a este respecto¹⁹, donde establece una clasificación de los países europeos con respecto a la desinformación, así como en los últimos avances que algunos de los países de nuestro entorno han experimentado en el ámbito de la desinformación. Se han

¹⁷ COMISIÓN EUROPEA. «La lucha contra la desinformación en línea: un enfoque europeo». Bruselas: CE, 2018. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2018:0236:FIN>. Fecha de la consulta 24 de enero de 2019.

¹⁸ RT y Sputnik ocuparon el cuarto lugar en la difusión de noticias sobre Cataluña en el referéndum. ŠPALKOVÁ, Veronika. «Influence of russian disinformation operations: specific examples in data and numbers». Praga: European Values Think Tank, 2019. Disponible en <https://www.europeanvalues.net/wp-content/uploads/2019/02/Influence-of-Russian-Disinformation-Operations-Specific-examples-in-data-and-numbers.pdf>. Fecha de la consulta 19 de febrero de 2019.

¹⁹ EUROPEAN VALUES. «2018 Ranking of countermeasures by the EU28 to the Kremlin's subversion operations». Praha: European Values think tank, 2018. Disponible en <https://www.europeanvalues.net/vyzkum/2018-ranking-countermeasures-eu28-kremlins-subversion-operations/>. Fecha de la consulta 1 de febrero de 2019.

tomado aquellos países que a priori «parecen» mejor preparados ante la desinformación.

En el ámbito de la desinformación existen algunas iniciativas de la UE, de la OTAN o independientes que se están mostrando eficaces en esta área y cuya colaboración o anexión por parte de los Estados contribuye a aumentar el avance en la lucha contra este fenómeno. Entre estas organizaciones podemos citar como más importantes las siguientes:

- NATO Stratcom Centre of Excellence (COE) de Riga. Es una organización militar internacional constituida multinacionalmente y acreditada por la OTAN, que no forma parte de la estructura de mando de la OTAN, ni está subordinada a ninguna otra entidad de la OTAN. El centro proporciona análisis completos, asesoramiento oportuno y apoyo práctico a la Alianza, diseña programas para avanzar en el desarrollo de doctrinas y realiza investigaciones y ensayos para encontrar soluciones prácticas a los desafíos existentes²⁰.
- Hybrid COE de Finlandia. Es un centro internacional para profesionales y expertos cuyo objetivo es ayudar a los Estados miembros e instituciones a comprender y defenderse de las amenazas híbridas²¹.
- European External Action Service (EEAS) East Stratcom Task Force. Es un grupo de trabajo dependiente del EEAS y cuyo objetivo se centra en el estudio de la desinformación que proviene de Rusia. Dentro de su trabajo se encuentra el obtener lecciones aprendidas dentro del ámbito de la desinformación que puedan servir de ayuda a los Estados miembros²².

También en el aspecto de verificación existen iniciativas que se han demostrado eficaces, como es el caso de la Red Internacional de Verificación, que trata de reunir bajo un mismo código de principios a profesionales y organizaciones involucradas en la verificación de información²³. Actualmente cuenta con 50 miembros/organizaciones afiliadas en todo el mundo.

²⁰ NATO STRATCOM COE. «Faq». 2018. Disponible en <https://www.stratcomcoe.org/faq>. Fecha de la consulta 31 de diciembre de 2018.

²¹ HYBRID COE. «What is hybrid COE?». 2019. Disponible en <https://www.hybridcoe.fi/what-is-hybridcoe/>. Fecha de la consulta 3 de febrero de 2019.

²² EEAS. «EEAS Strategic Communications». 2019,. Disponible en https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-Homepage/100/strategic-communications_en. Fecha de la consulta 2 de enero de 2019.

²³ POYNTER. «About Us». 2018. Disponible en <https://www.poynter.org/ifcn/>. Fecha de la consulta 26 de febrero de 2019.

Análisis del entorno europeo ante la desinformación

Alemania

En julio de 2016 Alemania sacaba a la luz el documento «White paper 2016 on German Security Policy and The future of the Bundeswehr», documento principal donde se establecían las bases de la política de seguridad alemana y el marco en el que operaría. En este documento se establecía como uno de los retos más importantes presentes y futuros para la sociedad, la manipulación de la información:

«A special challenge for open and pluralistic societies is the use of digital communication to influence public opinion, for example through hidden attempts to sway discussions on social media and by manipulating information on news portals. This approach has already gained special significance as an element of hybrid warfare²⁴».

La *fake news* de «Lisa», difundida en Rusia, donde se relataba la violación de una chica ruso-alemana por inmigrantes, fue decisiva en el despertar de Alemania frente a la desinformación, tratando de polarizar a la sociedad, generando un sentimiento xenófobo y situando al Gobierno como incapaz de proteger a sus ciudadanos²⁵.

Todo lo anterior llevó al Gobierno alemán a adoptar distintas medidas encaminadas a la lucha contra la desinformación, entre las que podemos destacar la aprobación en junio de 2017 de una ley enfocada a evitar la difusión de *fake news* y narraciones de odio (Network Enforcement Act. NetzDG)²⁶, por la cual obliga a las

²⁴ Ministerio de Defensa alemán «The White Paper on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr». Alemania. Berlin: Federal Ministry of Defence. 2016. Disponible en <http://www.gmfus.org/publications/white-paper-german-security-policy-and-future-bundeswehr>. Fecha de la consulta 4 de enero de 2019.

²⁵ OTAN. *NATO Review Magazine*. 2016. Disponible en <https://www.nato.int/docu/review/2016/also-in-2016/lisa-case-germany-target-russian-disinformation/EN/index.htm>. Fecha de la consulta 2 de enero de 2019.

²⁶ La ley NetzDG requiere que las redes sociales con más de 2 millones de usuarios registrados en Alemania retiren de manera local contenido ilegal «evidente». En el último informe semestral de Google sobre Youtube (jul-dic 18) se informa de la retirada de más de 60.000 vídeos en cumplimiento de esta ley. GOOGLE. «Informe de transparencia. Retiradas debidas a la legislación alemana en materia de redes sociales». 2018. Disponible en <https://transparencyreport.google.com/netzdg/youtube>. Fecha de la consulta 19 de febrero de 2019.

redes sociales a eliminar las noticias falsas en menos de veinticuatro horas o enfrentarse a cuantiosas multas.

También en el plano gubernamental y en el ámbito de la educación, Alemania cuenta con la Agencia Federal Alemana para la Educación Cívica, (Bundeszentrale für politische Bildung o BPB), que es una autoridad pública federal que brinda educación e información sobre temas políticos a la ciudadanía alemana²⁷. Además, dentro de esta Agencia se encuentra el proyecto «Networking European Citizenship Education (NECE)» orientado a la difusión de información, el trabajo conjunto y el fortalecimiento de la educación ciudadana en Europa.

Dentro del apoyo de las organizaciones que se citaban en la introducción, Alemania patrocina y participa en el NATO Stratcom COE y participa en el Hybrid COE de Finlandia.

En lo que respecta a las medidas no gubernamentales, Alemania cuenta con varias organizaciones de verificadores de información, dentro de las cuales podemos destacar Correctiv²⁸ que está realizando trabajos para Facebook y otras organizaciones sobre todo en el análisis de historias sospechosas.

Referente a centros de pensamiento, el centro Stiftung Neue Verantwortung (SNV) ha puesto en marcha el «Transatlantic Cyber Forum», cuyo propósito es establecer un marco común transatlántico en política cibernética. Además, este centro ha desarrollado el proyecto «Measuring Fake News» cuyo propósito es medir el impacto que las noticias falsas tuvieron en las elecciones generales de 2017 y que pretende ser un método de medida de la desinformación²⁹.

Estonia

Los ciberataques sufridos por Estonia en 2007 donde las noticias falsas, las denegaciones de servicio y otros tipos de ataques

²⁷ FEDERAL AGENCY FOR CIVIC EDUCATION. «Bundeszentrale für politische Bildung». 2018. Disponible en <http://www.bpb.de/die-bpb/138852/federal-agency-for-civic-education>. Fecha de la consulta 3 de enero de 2019.

²⁸ CORRECTIV. «Investigador Independiente sin ánimo de lucro». 2018. Disponible en <https://correctiv.org/>. Fecha de la consulta 3 de enero de 2019.

²⁹ RÜHL, Wolf-Dieter. «Measuring Fake News: Die Methode». Berlin: Stiftung Neue Verantwortung, 2017. Disponible en https://www.stiftung-nv.de/sites/default/files/fake_news_methodenpapier_deutsch.pdf. Fecha de la consulta 19 de febrero de 2019.

colapsaron al país y lo sumieron en el enfrentamiento, junto a la intervención rusa en Ucrania hicieron despertar a Estonia y hoy en día es uno de los países más avanzados en materia de ciberdefensa³⁰.

Estonia, en su Concepto de Estrategia de Seguridad 2017, da una gran importancia a la amenaza que supone la difusión de información falsa o manipulada tendente a generar tensión en las relaciones internacionales o a minar la cohesión de la población. En el ámbito de la ciberdefensa es uno de los países más avanzados que pone a disposición de otros países su experiencia³¹.

El Servicio de Inteligencia exterior se encarga de la monitorización de las acciones de propaganda y desinformación, permitiendo una respuesta inmediata ante eventos de esta naturaleza. Por otro lado, analiza las amenazas y retos a los que Estonia se enfrenta y los plasma en el informe anual «International Security and Estonia» donde se incluyen las políticas rusas, tanto internas como externas y su influencia en los antiguos países soviéticos³².

En lo que respecta a la participación en los COE relacionados con este ámbito, Estonia ha sido uno de los valedores más activos de la EEAS Stratcom Team y cuenta con dos expertos comisionados en este organismo. Además, patrocina y participa en el NATO Stratcom COE de Riga.

En el ámbito de la educación, la Estrategia de Aprendizaje 2020³³, impulsada por el Gobierno desde 2014, ha dado un gran impulso en la digitalización y la alfabetización mediática introduciendo en los currículos la «competencia digital» que incluye la

³⁰ MCGUINNESS, Damien. «Cómo uno de los primeros ciberataques de origen ruso de la historia transformó a un país». *BBC News*. 2017. Disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-39800133>. Fecha de la consulta 12 de febrero de 2019.

³¹ Ministerio de Defensa de Estonia «National Security Concept 2017». Estonia, Riga. 2017. Disponible en http://www.kaitseministeerium.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/national_security_concept_2017.pdf. Fecha de la consulta 4 de enero 2019.

³² EFIS, ESTONIAN FOREIGN INTELLIGENCE SERVICE. «About EFIS». 2019. Disponible en <https://www.valisluureamet.ee/en.html>. Fecha de la consulta 23 de febrero de 2019.

³³ Esta estrategia ha situado a Estonia en el quinto puesto de *media literacy*. HANKE-WITZ, Sten. «Estonia ranks fifth in Europe in media literacy – analysis». *Estonian World*. 2019. Disponible en <http://estonianworld.com/knowledge/estonia-ranks-fifth-in-europe-in-media-literacy-analysis/>. Fecha de la consulta 24 de febrero de 2019.

evaluación de la confiabilidad de la información por parte de los estudiantes³⁴.

En el aspecto de la divulgación y concienciación existen dos organismos gubernamentales que se implican sobremanera en esta área, uno de ellos es el Estonian Internal Security Service que cuenta dentro de sus atribuciones con la tarea de actuar contra las actividades de influencia tendentes a interferir en los procesos de decisión y además informar a los ciudadanos sobre posibles riesgos y amenazas de seguridad (incluida la propaganda y desinformación). Para esta última tarea utiliza un informe anual que no solo está dirigido a la población estonia sino también a la opinión pública internacional y sobre todo a jóvenes y periodistas, donde aborda con gran extensión las tareas de desinformación rusas³⁵.

El otro organismo es la Estonian Information System Authority que, si bien está más relacionado con la ciberseguridad, en su informe anual «Annual Cyber Security Assessment» también analiza las campañas de desinformación provenientes de Rusia³⁶.

Con respecto a la verificación, <https://Propastop.org> es un blog que intenta luchar contra la desinformación en Estonia, verificando noticias y esclareciéndolas. Este blog es operado por voluntarios, mayoritariamente miembros de la Liga de Defensa Estonia (Kaitseliit)³⁷, que depende del Ministerio de Defensa³⁸. Actualmente esta plataforma acaba de desarrollar un «monitor» para la búsqueda automática de noticias relativas a Estonia en ruso y la identificación de propaganda.

³⁴ COMISIÓN EUROPEA, EACEA NATIONAL POLICIES PLATFORM. «Estonia media literacy and safe use of new media». Bruselas: CE, 2018. Disponible en <https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/en/content/youthwiki/68-media-literacy-and-safe-use-new-media-estonia>. Fecha de la consulta 24 de febrero de 2019.

³⁵ ESTONIAN INTERNAL SECURITY SERVICE (EISS). «Annual reviews». 2019. Disponible en <https://www.kapo.ee/en/content/annual-reviews.html>. Fecha de la consulta 23 de febrero de 2019.

³⁶ ESTONIAN INFORMATION SYSTEM AUTHORITY (EISA). «Annual Cyber Security Assessment 2017». Tallin: 2018. Disponible en https://www.ria.ee/sites/default/files/content-editors/kuberturve/ria_csa_2017.pdf. Fecha de la consulta 25 de febrero de 2019.

³⁷ Estonian Defence League. «Kaitseliit». 2019. Disponible en <http://www.kaitseliit.ee/en/edl>. Fecha de la consulta 24 de febrero de 2019.

³⁸ PROPASTOP. «What is Propastop?». 2017. Disponible en <https://www.propastop.org/eng/2017/03/06/what-is-propastop/>. Fecha de la consulta 24 de febrero de 2019.

En cuanto a grupos de pensamiento, el Centro Internacional de Defensa y Seguridad (ICDS) con sede en Tallin trabaja en cooperación con el Gobierno estonio en asuntos relativos a seguridad y planeamiento de la defensa, contando con un área de estudio relativa a la desinformación y participando en el desarrollo de un índice de resiliencia ante la desinformación³⁹.

El Centro Nacional de Conciencia de Defensa y Seguridad (NCD-SA, por sus siglas en inglés) lleva a cabo estudios centrados en áreas como la guerra híbrida, las operaciones de información y la alfabetización mediática, para divulgar esta información entre los jóvenes estonios mediante conferencias y campañas en redes sociales. Sus actividades tienen el propósito de aumentar la conciencia y el conocimiento sobre la guerra híbrida y sus contramedidas para construir una sociedad más resiliente a largo plazo⁴⁰.

Francia

En 2015 Francia sacaba a la luz su *Estrategia Nacional para la Seguridad del Ámbito Digital* donde establecía como uno de los principales desafíos en este ámbito la desinformación: «De manera insidiosa, las plataformas digitales y particularmente las redes sociales moldean la opinión y son vectores de valores que no siempre son los de la República Francesa»⁴¹.

Sin embargo, no sería hasta las elecciones de 2018 donde Francia recibió una masiva campaña de desinformación volcada en los candidatos a la presidencia y en especial en Emmanuel Macron⁴², cuando establecería una postura claramente activa en este campo.

Dentro de la estrategia de 2015 se establecían cinco objetivos principales, que han llevado a adoptar ciertas medidas a nivel

³⁹ ICDS, INTERNATIONAL CENTER FOR DEFENCE AND SECURITY. «Disinformation». 2018. Disponible en <https://icds.ee/?s=disinformation>. Fecha de la consulta 24 de febrero de 2019.

⁴⁰ NCD-SA, NATIONAL CENTRE OF DEFENSE AND SECURITY AWARENESS. «Abot us». 2018. Disponible en <https://www.kaitsen.ee/ncdsa-eng/>. Fecha de la consulta 23 de febrero de 2019.

⁴¹ República francesa «Estrategia Nacional Francesa para la Seguridad del Ámbito Digital» Francia: 2015. Disponible en https://www.ssi.gouv.fr/uploads/2015/10/strategie_nationale_securite_numerique_es.pdf. Fecha de la consulta 26 de enero de 2019.

⁴² BBC, BBC NEWS MUNDO. «Hackean la campaña del candidato presidencial francés Emmanuel Macron y publican en Internet cientos de documentos». 2018. Disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-39827407>. Fecha de la consulta 28 de enero de 2019.

gubernamental para cumplirlos, de las cuales en el plano que nos atañe podemos citar las siguientes:

- En el ámbito educativo se han implementado en las enseñanzas primaria y secundaria nuevas materias orientadas a fomentar una actitud crítica ante la información desde un nivel básico y con carácter continuado. Estas materias se están desarrollando con bastante éxito y aceptación por parte de los alumnos.
- En el plano legal, en diciembre de 2018 se aprobó una ley enfocada a los periodos electorales que permite denunciar a aquellos medios que diseminen información falsa o manipulada en los tres meses precedentes a unas elecciones, e incluso la expulsión de medios extranjeros implicados en estos hechos. A su vez esta misma ley establece una serie de medidas encaminadas a favorecer la transparencia de los medios, sobre todo en lo que respecta a su financiación por medio de anuncios y da mayor poder al Consejo Superior Audiovisual en el aspecto de las campañas de desinformación⁴³.

En lo que respecta a la participación en los COE, Francia cuenta con un experto en el EEAS East Stratcom Team, participa en el Hybrid COE de Finlandia y también en el NATO Stratcom de Riga.

En el ámbito de la verificación, el periódico *Le Monde* lanzó en 2017 un *fact-checker* llamado Decodex, que permite comprobar si una página web o sitio de Facebook es confiable en lo que respecta a noticias falsas, en base a un estudio sobre la veracidad de las noticias que distribuye⁴⁴.

Google y Facebook se han unido en Francia a la iniciativa *Cross-Check* que permite a los usuarios elevar preguntas y obtener respuestas de 16 medios de comunicación al respecto de una información determinada⁴⁵. Además, Facebook ha puesto en marcha su propio *fact-checker* de forma que los usuarios pueden marcar informaciones como potencialmente falsas y Facebook a

⁴³ ASAMBLEA NACIONAL FRANCESA. «Ley Orgánica 2018-1201 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information». 2018. Disponible en http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/lutte_fausses_informations#fausses_informations_lutte. Fecha de la consulta 2 de febrero de 2019.

⁴⁴ «Les décodeur, vérification». *Le Monde*. 2018. Disponible en <https://www.lemonde.fr/verification/>. Fecha de la consulta 28 de enero de 2019.

⁴⁵ *Crosscheck. Travailler ensemble pour donner des informations authentiques*. 2019. Disponible en <https://crosscheck.firstdraftnews.org/france-fr/>. Fecha de la consulta 28 de enero de 2019.

través de sus medios de comunicación asociados (*France Press* o *France 24* entre otros) lleva a cabo la comprobación. Si al menos dos de esos medios la califican como falsa, la información aparecerá marcada como «cuestionada»⁴⁶.

En lo que concierne a grupos de pensamiento, destaca el Instituto Francés de Relaciones Internacionales que realiza análisis y difusión de información relativa a desinformación y propaganda⁴⁷. También hay que citar en este apartado dos centros de pensamiento que, si bien son gubernamentales, generaron en agosto de 2018 un informe⁴⁸ sobre la desinformación con repercusión en las posteriores leyes adoptadas por Francia, estos son el Centro de Análisis, de Previsión y Estrategia (encuadrado dentro del Ministerio de Europa y Asuntos Exteriores) y el Instituto de Investigación Estratégica de la Universidad Militar (perteneciente al Ministerio de Defensa).

Italia

Italia no ha sido tradicionalmente un país demasiado interesado en la desinformación debido a sus lazos con Rusia, pero las campañas de desinformación/desacreditación de políticos sufridas durante 2017⁴⁹ le han hecho despertar. En este sentido en el «Informe sobre la seguridad de la información» de febrero de 2018 ya establecía como preocupación la desinformación y las campañas de desacreditación, sobre todo en los procesos electorales⁵⁰.

En 2017 dio su primer paso en la lucha contra la desinformación por medio de una reforma educativa que incluía un proyecto de

⁴⁶ «Verificación de información por terceros en Facebook». Facebook. 2019. Disponible en <https://www.facebook.com/help/publisher/18222309230722>. Fecha de la consulta 25 de febrero de 2019.

⁴⁷ INSTITUTO FRANCÉS DE RELACIONES INTERNACIONALES. «Les missions de l'Ifri». 2019. Disponible en <https://www.ifri.org/fr/a-propos/missions>. Fecha de la consulta 25 de febrero de 2019.

⁴⁸ CAPS e IRSEM «Les manipulations de la information». Francia, París: Ministerio de Europa y Asuntos Exteriores. 2018, p. 234. Disponible en https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/les_manipulations_de_l_information_2_cle04b2b6.pdf. Fecha de la consulta 25 de febrero de 2019.

⁴⁹ CAPS e IRSEM «Italy's Most Popular Political Party Is Leading Europe In Fake News And Kremlin Propaganda». BuzzFeedNews. 2016. Disponible en https://www.buzzfeed.com/albertonardelli/italys-most-popular-political-party-is-leading-europe-in-fak?utm_term=.tw582WOPM#.cxG3yvNPz. Fecha de la consulta 30 de enero de 2019.

⁵⁰ Presidencia del Consejo de Ministros italiano «Informe sobre la política de la información para la seguridad». Italia: 2017, p. 7. Disponible en: <http://www.sicurezza-nazionale.gov.it/sirs.nsf/wp-content/uploads/2018/02/Relazione-2017.pdf>. Fecha de la consulta 30 de enero de 2019.

educación cívica digital en los currículos de las enseñanzas secundarias donde se incluía una parcela para la detección de la veracidad de las noticias⁵¹.

En febrero de 2018, el ejecutivo italiano aprobaba un procedimiento operativo encaminado a luchar contra la desinformación que incluía la posibilidad de que los ciudadanos denunciaran a través de la página web de la Policía Postal presuntas prácticas de desinformación⁵².

En lo que respecta a su participación en los COE relacionados con la desinformación, Italia patrocina el NATO Stratcom, y participa en el Hybrid COE de Riga, pero no está involucrada en el EEAS East Stratcom team.

Siguiendo con el análisis de medidas, en este caso no gubernamentales, en el área de la verificación, Facebook puso en marcha en febrero de 2018 un proyecto en Italia tendente a verificar las noticias de su plataforma a través del verificador italiano Pagella Politica (único verificador italiano que forma parte de la Red Internacional de Verificación), que se encarga de sacar a la luz los elementos de desinformación que se difunden en los muros de los usuarios⁵³.

Existen otros verificadores, como es el caso de BUTAC, una página web dedicada a la lucha contra engaños, información errónea, alarmismo y fraude gratuito en línea. Esta web cuenta con una *Black List* que contiene aquellos sitios web que diseminan información poco veraz en distintas áreas⁵⁴.

En lo referente a centros de pensamiento y concienciación, el más activo en materia de análisis del fenómeno de la desinformación y la diseminación de conocimiento entre estudiantes y otros grupos de profesionales es el Instituto de Asuntos Inter-

⁵¹ MONZÓN, Ismael. «Italia educa a sus jóvenes contra las *Fake News*». *El Español*, octubre de 2017. Disponible en https://www.elespanol.com/mundo/europa/20171027/257475367_0.html. Fecha de la consulta 30 de enero de 2019.

⁵² POLICIA DEL ESTADO ITALIANO. «Protocollo Operativo per il contrasto alla diffusione delle Fake News». 2018. Disponible en <https://www.commissariatodips.it/fileadmin/src/doc/pdf/comunicato18012018.pdf>. Fecha de la consulta 25 de febrero de 2019.

⁵³ EFE, Italia Elecciones. «Italia lucha contra las noticias falsas para que no enturbien las elecciones». 2018. Disponible en <https://www.efe.com/efe/espana/mundo/italia-lucha-contra-las-noticias-falsas-para-que-no-enturbien-elecciones/10001-3527419#>. Fecha de la consulta 25 de febrero de 2019.

⁵⁴ BUTAC. «The Black List». 2018. Disponible en <https://www.butac.it/the-black-list/>. Fecha de la consulta 25 de febrero de 2019.

nacionales, que lleva a cabo periódicamente mesas redondas y conferencias en institutos para la divulgación del conocimiento sobre la desinformación⁵⁵.

Reino Unido

Gran Bretaña es consciente de la amenaza que supone la desinformación proveniente de Rusia y las interferencias que puede causar en su funcionamiento interno. De esta forma, en su Estrategia de Seguridad Nacional del 2015, ya situaba la desinformación como uno de los riesgos potenciales de mayor impacto en el futuro⁵⁶.

Posteriormente, las posibles interferencias en el Brexit por parte de Rusia analizadas en dos informes de 89up.org donde se ponía de manifiesto la influencia de RT y Sputnik, así como el aumento del tráfico de *tweets* y anuncios en Facebook con un alto contenido a favor del Brexit en los días previos al referéndum⁵⁷, han despertado la preocupación del fenómeno de la desinformación, que ha utilizado las redes sociales como elemento principal para su rápida difusión, injiriendo en asuntos de gran relevancia de la política británica. Una muestra de este despertar es el aumento de su presupuesto en ciberdefensa en 1.900 millones de libras⁵⁸.

En lo que respecta a las medidas impulsadas por el gobierno para la lucha contra la desinformación destaca la creación de la unidad contra *fake news*⁵⁹ (National Security Communications Unit) cuya misión principal es actuar como agente disuasorio de las campañas de desinformación en Reino Unido llevadas a cabo por agentes estatales u otros.

⁵⁵ INSTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI. «Chi siamo». 2018. Disponible en <https://www.iai.it/it/iai/chi-siamo>. Fecha de la consulta 25 de febrero de 2019.

⁵⁶ «Gobierno del Reino Unido. National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015». Reino Unido, Londres: 2015, p. 85. Disponible en https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/478933/52309_Cm_9161_NSS_SD_Review_web_only.pdf. Fecha de la consulta 20 de diciembre de 2018.

⁵⁷ 89up.org. «89up releases report on Russian influence in the EU referendum». Londres: 2018. Disponible en <http://www.89up.org/russia-report>. Fecha de la consulta 31 de diciembre de 2018.

⁵⁸ MAINE, Mark. «2018 Budget pledges UK cyber spend boost». *The Cyber-Security source*. 2018. Disponible en <https://www.scmagazineuk.com/2018-budget-pledges-uk-cyber-spend-boost/article/1497565>. Fecha de la consulta 27 de febrero de 2019.

⁵⁹ *El País*. 2018. Disponible en https://elpais.com/internacional/2018/01/23/actualidad/1516726464_623333.html. Fecha de la consulta 27 de febrero de 2019.

En 2018, el Parlamento británico solicitó a la Comisión Digital, Cultura, Medios y Deportes de la Cámara de los Comunes un estudio sobre medidas para combatir la desinformación. Esta comisión generó un primer informe en agosto de 2018 que posteriormente ha sido ampliado y finalizado en febrero de 2019 y que incluye una serie de recomendaciones para impulsar la lucha contra la desinformación⁶⁰. Este informe será abordado en el tercer bloque.

En el ámbito de la educación, desde 2014 los estudios relativos a la alfabetización mediática se encuentran dentro de la asignatura *computing*, que se imparte de forma obligatoria entre los 5 y los 16 años⁶¹. Continuando en el ámbito gubernamental y bajo la Ley de Comunicaciones de 2003, Ofcom, el regulador independiente y la autoridad de competencia para las industrias de comunicación del Reino Unido, tiene la responsabilidad de promover y llevar a cabo investigaciones en el área de la alfabetización mediática.

En lo que respecta a la participación en los COE, Reino Unido cuenta con dos expertos a disposición del EEAS East Stratcom Team, patrocina el NATO Stratcom de Riga y también forma parte del Hybrid COE de Finlandia.

Entrando en las medidas no gubernamentales y en el apartado de verificación, se puede citar a la plataforma Full Fact, que trabaja no solo en el ámbito de la verificación, sino también en el plano de la alfabetización mediática enfocada al gobierno, agencias de noticias y otras organizaciones⁶². Otro de los verificadores que destaca en el Reino Unido es la cadena de noticias *Chanell4* que cuenta con un área de verificación⁶³.

En cuanto a centros de pensamiento que trabajan en el aspecto de la desinformación, uno de los más importantes es el proyecto Arena, que se encuadra dentro del Instituto de Asuntos Globales

⁶⁰ UK DIGITAL, CULTURE, MEDIA AND SPORT COMMITTEE. «Disinformation and 'fake news': Final Report». Londres: Cámara de los Comunes. 2019. Disponible en <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmcumeds/1791/1791.pdf>. Fecha de la consulta 28 de febrero de 2019.

⁶¹ COMISIÓN EUROPEA. «Media literacy and safe use of new media United Kingdom». 2019. Disponible en <https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/en/content/youthwiki/68-media-literacy-and-safe-use-new-media-united-kingdom-england#122>. Fecha de la consulta 27 de febrero de 2019.

⁶² FULL FACT. «About». 2019. Disponible en <https://fullfact.org/about/effectiveness/>. Fecha de la consulta 27 de febrero de 2019.

⁶³ «Chanell4 Factchecking». *Chanell4*. 2019. Disponible en <https://www.channel4.com/news/factcheck>. Fecha de la consulta 14 de febrero de 2019.

(IGA)⁶⁴ que a su vez forma parte del London School of Economics and Political Science (LSE) y cuya misión es el estudio y análisis de la desinformación para superar los retos que nos plantea. Uno de sus últimos análisis ha sido el estudio de la influencia de la desinformación en las elecciones de Suecia de 2018⁶⁵.

Si miramos a las iniciativas educativas en el plano no gubernamental, la BBC (radiotelevisión pública británica) se ha implicado en la lucha contra las noticias falsas con la puesta en marcha de un plan dirigido a alumnos de secundaria, que busca permitir la identificación de las noticias veraces y desechar la desinformación.

Suecia

Suecia denota su interés por la lucha contra la desinformación en su Estrategia de Seguridad Nacional de 2017, donde reflejaba la importancia de detectar y neutralizar las campañas de propaganda⁶⁶. Además, el Gobierno mostró su preocupación por la posible intromisión mediante campañas de desinformación en sus elecciones de 2018, que se tradujo en la implementación de una serie de medidas encaminadas a limitar la injerencia y a proteger a los ciudadanos ante las estrategias manipuladoras de la opinión pública.

Dentro de las medidas adoptadas por el Gobierno para la lucha contra la desinformación se puede destacar la existencia de la Agencia Sueca de Contingencias Civiles (MSB), que depende del Ministerio de Defensa y cuenta con el Departamento de Defensa Psicológica (SPF), cuya tarea principal es enseñar a los ciudadanos a ser más críticos ante las noticias⁶⁷. Por otro lado, el Gobierno ha anunciado la creación de una agencia gubernamental de defensa psicológica para identificar y contrarrestar las opera-

⁶⁴ IGA. «About the IGA». 2019. Disponible en <http://www.lse.ac.uk/iga/about>. Fecha de la consulta 27 de febrero de 2019.

⁶⁵ COLLIVER, Chloe. *Smearing Sweden*. Londres: ISD, 2019. Disponible en <http://www.lse.ac.uk/iga/assets/documents/arena/2018/Sweden-Report-October-2018.pdf>. Fecha de la consulta 28 de febrero de 2019.

⁶⁶ «Smearing Sweden». Suecia, Estocolmo: Prime Minister's Office, 2017. Disponible en <https://www.government.se/4aa5de/contentassets/0e04164d7eed462aa511ab03c890372e/national-security-strategy.pdf>. Fecha de la consulta 2 de enero de 2019.

⁶⁷ MSB. «Psykologiskt försvar». 2018. Disponible en <https://www.msb.se/sv/Insats--beredskap/Psykologiskt-forsvar/>. Fecha de la consulta 4 de enero de 2019.

ciones de influencia y que constituya una fuente de información veraz en situaciones de crisis⁶⁸.

En la faceta educativa, en marzo de 2017 el Gobierno introducía una serie de reformas a la ley de educación enfocadas, entre otras cosas, a mejorar la resiliencia de sus jóvenes por medio de la potenciación dentro de la educación obligatoria del pensamiento crítico y la capacidad de discernir la información veraz de la desinformación⁶⁹.

Por otro lado, el Gobierno cuenta con la agencia Swedish Media Council (Statens medieråd) dedicada a recopilar, interpretar y difundir investigaciones sobre el uso de los medios de comunicación por parte de niños y jóvenes. También produce información y materiales de enseñanza sobre alfabetización mediática e informativa (MIL) para escuelas y bibliotecas⁷⁰. Este organismo desarrolló el proyecto «MIL for me», un recurso de capacitación en línea sobre alfabetización mediática e informativa, que está disponible en el sitio web del Media Council⁷¹.

En lo que respecta a la participación en los COE, Suecia aporta dos expertos al EEAS East Stratcom Team, es país asociado del NATO Stratcom y participa en el Hybrid COE de Finlandia.

En el plano no gubernamental y en el ámbito de la verificación se puede citar a la plataforma Faktabaari, que desarrolla su trabajo en el plano de la desinformación política y ha tenido un papel importante en las pasadas elecciones en Suecia⁷². Otro de los proyectos de verificación que está teniendo bastante repercusión

⁶⁸ Gobierno de Suecia «Sweden to create new authority tasked with countering disinformation». *The Local News*, 15 de enero de 2018. Disponible en <https://www.thelocal.se/20180115/sweden-to-create-new-authority-tasked-with-countering-disinformation>. Fecha de la consulta 4 de enero de 2019.

⁶⁹ Gobierno de Suecia «Stärkt digital kompetens i skolans styrdokument», Estocolmo. Oficina del Gobierno de Suecia: 2017. Disponible en <https://www.regeringen.se/contentassets/acd9a3987a8e4619bd6ed95c26ada236/informationsmaterial-starkt-digital-kompetens-i-skolans-styrdokument.pdf>. Fecha de la consulta 1 de marzo de 2019.

⁷⁰ COMISIÓN EUROPEA. «Media literacy and safe use of new media. Suecia». Bruselas: 2019. Disponible en <https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/en/content/youthwiki/68-media-literacy-and-safe-use-new-media-sweden>. Fecha de la consulta 26 de febrero de 2019.

⁷¹ COMISIÓN EUROPEA. «Better Internet for Kids». Swedish Safer Internet Centre, 2019. Disponible en <https://www.betterinternetforkids.eu/web/sweden/profile>. Fecha de la consulta 28 de febrero de 2019.

⁷² FACTABAARI «Brief description about Faktabaari in English». Faktabaari. 2019. Disponible en <https://faktabaari.fi/in-english/>. Fecha de la consulta 28 de febrero de 2019.

es Faktiskt, una iniciativa que nació en abril de 2018 y reúne a los cinco mayores proveedores de noticias suecos y que imita en la forma a otra iniciativa noruega similar.

En lo que respecta a los centros de pensamiento, el análisis y la divulgación, la Universidad de Defensa sueca, especializada en estudios militares, juega un papel muy importante en este ámbito. En noviembre de 2017, el Centro para los Estudios de la Amenaza Asimétrica (CATS)⁷³ (que depende de la Universidad de Defensa) llevó a cabo una conferencia sobre la guerra híbrida, de la que se ha extraído el informe «Hybrid Threats and Asymmetric Warfare: What to do?», donde se enumeran ciertas consideraciones y recomendaciones políticas para la lucha contra la desinformación⁷⁴. En 2018 el CATS y el Hybrid COE de Estonia publicaron un informe sobre la amenaza híbrida titulado «Addressing Hybrid Threats» centrado en el estudio de caso de la intervención de Rusia en Crimea, Ucrania y en las elecciones presidenciales americanas de 2016, donde se extraen una serie de conclusiones y medidas necesarias o recomendadas para hacer frente a la amenaza híbrida y dentro de esta a la desinformación⁷⁵.

Otro de los grupos de pensamiento que contribuye en este ámbito es el Stockholm Free World Forum que está involucrado en el análisis de las campañas de información y sus injerencias electorales. Dentro de sus análisis podríamos destacar el estudio «The Impact of Information: examples, lessons learned and conclusions for the 2018 election» que profundiza en el papel que la información ha tenido en las recientes elecciones suecas⁷⁶.

En cuanto a las iniciativas no gubernamentales en el aspecto educativo, se puede destacar la aportación del Safer Internet Center Sweden (SIC SE), encuadrado dentro del proyecto «Safer Internet» de la UE, que trabaja con el concepto de alfabetización

⁷³ SDU. SWEDISH DEFENCE UNIVERSITY. «CATS». 2019. Disponible en <https://www.fhs.se/en/centre-for-societal-security/about-ctss/organization/cats.html>. Fecha de la consulta 28 de febrero de 2019.

⁷⁴ SWEDISH DEFENCE UNIVERSITY. «Hybrid Threats and Asymmetric Warfare: What to do?». Estocolmo: 2018. Disponible en <http://www.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1186265&dswid=7941>. Fecha de la consulta 3 de marzo de 2019.

⁷⁵ TREVERTON, Gregory. Addressing Hybrid Threats. Estocolmo: Swedish Defence University, 2018, p. 92. Disponible en <http://fhs.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1219292&dswid=-2567>. Fecha de la consulta 2 de enero de 2019.

⁷⁶ STOCKHOLM FREE WORLD FORUM. «The Impact of Information: examples, lessons learned and conclusions for the 2018 election». SFWF, 2018. Disponible en <https://frivarld.se/rapporter/the-impact-of-information-examples-lessons-learned-and-conclusions-for-the-2018-election/>. Fecha de la consulta 28 de febrero de 2019.

mediática e informativa (MIL) basado en el marco y las definiciones de la UNESCO, desarrollando material de sensibilización y organizando campañas y sesiones de información. Los principales grupos destinatarios son profesores, bibliotecarios y otros profesionales que trabajan con niños, pero también padres y cuidadores. El material producido incluye informes de investigación, manuales para maestros, planes de lecciones, material de discusión, etc. Otro elemento a destacar en este aspecto es la guía para mejorar la aproximación crítica a la información, publicada por la Fundación Sueca de Internet⁷⁷.

La Unión Europea frente a la desinformación

Introducción

Una vez que se conocen las medidas y avances adoptados por seis de los países europeos cuyo desempeño en el área de la desinformación ha sido mayor o más novedoso en los últimos años, se analizará en este bloque el desarrollo llevado a cabo por la UE, junto con sus recomendaciones y actuaciones en este ámbito.

El despertar de la Unión Europea ante la desinformación se iniciaba en marzo de 2015 cuando el Consejo Europeo alertaba de la necesidad de tomar medidas ante las campañas de desinformación al hilo de la intervención de Rusia en Ucrania. Se instaba al alto representante, en coordinación con los Estados miembro, a desarrollar un Plan de Comunicación Estratégica y a adoptar, como primer paso, la creación de un equipo de comunicación⁷⁸.

Ese mismo mes se creaba la East Strategic Communications Task Force dentro del EEAS, cuya misión principal es el desarrollo de elementos de comunicación y campañas informativas orientadas a explicar mejor las políticas de la UE en los países de la zona oriental (Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania)⁷⁹.

⁷⁷ INTERNET STIFTELSEN. «Källkritik på internet». 2018. Disponible en <https://internetstiftelsen.se/guide/kallkritik-pa-internet/>. Fecha de la consulta 2 de marzo de 2019.

⁷⁸ CONSEJO EUROPEO. «European Council meeting (19 and 20 March 2015) – Conclusions». Bruselas : CE, 2015. Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/media/21888/european-council-conclusions-19-20-march-2015-en.pdf>. Fecha de la consulta 2 de febrero de 2019.

⁷⁹ EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE. «Questions and Answers about the East StratCom Task Force». 2018. Disponible en <https://eeas.europa.eu/headquarters/>

Continuando el avance en este ámbito, en mayo de 2016 el alto representante generaba el «Marco conjunto para contrarrestar las amenazas híbridas» que incluía una serie de medidas necesarias para evolucionar en el plano de la desinformación:

- Creación de una célula de fusión contra la amenaza híbrida de la UE. Así mismo, se instaba a los países a generar, dentro de sus estructuras de información, una célula en el mismo dominio.
- Buscar formas de coordinación entre la UE y los Estados miembro para mejorar en la comunicación estratégica.
- Conveniencia del establecimiento en los Estados miembro de un centro de excelencia (COE) contra la amenaza híbrida. Estos centros formarían una red que permitiría coordinar esfuerzos y políticas dentro de la UE y la OTAN.

Como consecuencia del desarrollo de este marco se creaba en 2016 la Célula de Fusión contra las Amenazas Híbridas dentro del EEAS, incorporándose a la división de análisis de INTCEN, que, junto con el EU Military Staff Intelligence Directorate y en el marco de la capacidad única de análisis de inteligencia (SIAC), proporciona análisis y alerta temprana al EEAS, a la Comisión, al Consejo y a los Estados miembro. El principal propósito de esta célula es analizar, compartir e intercambiar información relativa a las amenazas híbridas y dentro de estas se encuentran las campañas de desinformación.

En 2017 se creaba en Helsinki el Centro Europeo de Excelencia para la lucha contra las Amenazas Híbridas, que, si bien no pertenece a la UE, sí que responde al llamamiento efectuado en el marco citado anteriormente y sirve como plataforma de colaboración entre los países miembro y entre la UE y la OTAN en la defensa contra las amenazas híbridas⁸⁰.

En enero de 2018, la Comisión Europea reunió un grupo de expertos de alto nivel (High Level Expert Group. HLEG) para asesorar sobre las posibles iniciativas políticas para contrarrestar las noticias falsas y su diseminación en línea. El principal entregable del HLEG fue un informe destinado a proponer las mejores prác-

headquarters-homepage/2116/-questions-and-answers-about-the-east-. Fecha de la consulta 2 de febrero de 2019.

⁸⁰ HYBRID COE. «What is hybrid COE?». 2019. Disponible en <https://www.hybridcoe.fi/what-is-hybridcoe/>. Fecha de la consulta 3 de febrero de 2019.

ticas ante este fenómeno⁸¹. El HLEG finalizó su análisis en marzo y sus recomendaciones establecían la necesidad de generar respuestas a corto plazo a los problemas más apremiantes, respuestas a más largo plazo para aumentar la resiliencia de la sociedad a la desinformación y un marco para asegurar que la efectividad de estas respuestas se evaluase continuamente.

Posteriormente, en el mes de abril, la Comisión planteó un «enfoque integral europeo para luchar contra la desinformación en los medios *online*»⁸², donde se incluía un código de buenas prácticas válido para toda la UE (este código ha sido suscrito por las principales plataformas *online* y asociaciones publicitarias; Google, Facebook, Twitter, Mozilla, Federación Mundial de Anunciantes, Asociación Europea de Agencias de Comunicación y Agencia Europea de Publicidad Interactiva) y donde se establecía la necesidad de proteger los procesos electorales contra la desinformación, potenciar la educación y apoyar un periodismo de calidad.

En septiembre de 2018, la Comisión expuso un conjunto de medidas necesarias para asegurar que las elecciones europeas se desarrollaran de forma democrática, incluyendo una mayor transparencia de la publicidad política *online* y la posibilidad de imponer sanciones por el uso ilegal de datos personales para influir deliberadamente en el resultado de las elecciones⁸³.

El 5 de diciembre de 2018 la UE presentó un plan de acción que contempla medidas adicionales para contrarrestar la desinformación y que se desarrollarán en este bloque⁸⁴.

⁸¹ HLEG. «A multi-dimensional approach to disinformation». Bruselas: Comisión Europea, 2018. Disponible en <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-report-high-level-expert-group-fake-news-and-online-disinformation>. Fecha de la consulta 10 de diciembre de 2018.

⁸² COMISIÓN EUROPEA. «The digital transformation of news media and the rise of disinformation and fake news». Sevilla: JRC MISSION, 2018. Disponible en <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/digital-transformation-news-media-and-rise-disinformation-and-fake-news>. Fecha de la consulta 28 de febrero de 2019.

⁸³ COMISIÓN EUROPEA. «European Commission proposes measures for securing free and fair European elections». Bruselas: CE, 2018. Disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-5681_en.htm. Fecha de la consulta 4 de febrero de 2019.

⁸⁴ COMISIÓN EUROPEA. «Action Plan against Disinformation». Bruselas: CE, 2018. Disponible en: https://cdn1-eeas.fpfis.tech.ec.europa.eu/cdn/farfuture/lpM1X9RnuE-28GrR78F7yFA0HtKjii4TzKMvXoSg5Bn0/mtime:1544008849/sites/eeas/files/action_plan_against_disinformation.pdf. Fecha de la consulta 4 de febrero de 2019.

Medidas recomendadas por el HLEG

En el informe generado por el HLEG se estructuran las acciones o posibles respuestas en cuatro campos de actuación que se detallan a continuación.

Transparencia

Dentro de las medidas a adoptar se hace necesario que todos los medios digitales dejen patente quién es el «propietario» de la información que difunden, así como quién o quiénes son los «patrocinadores» de esa información. Por otro lado, se hace manifiesto el necesario avance en las técnicas para distinguir las popularidades conseguidas por medio de técnicas de amplificación o inversiones dirigidas.

«Desarrollo de indicadores de transparencia» por parte de las plataformas de noticias, basados en códigos profesionales de conducta y éticas editoriales que permitan al lector evaluar de dónde viene la información, el propietario y su adherencia a principios éticos y periodísticos.

«Incorporación por parte de los buscadores de contenido» de estos indicadores en sus algoritmos de búsqueda.

Se debe fomentar la «colaboración» entre las organizaciones de verificación y lograr un mercado abierto de verificadores para evitar la existencia de un monopolio de la verdad. Para que esta meta sea alcanzable sería deseable el apoyo a la creación de «centros europeos interdisciplinarios e independientes de verificación».

Se debe mejorar el «acceso a los datos» de las plataformas por parte de los verificadores para permitir identificar los actores involucrados en la diseminación de desinformación y mejorar en el conocimiento de las estrategias y dinámicas adoptadas.

Se debe asegurar una «verificación justa e independiente» por parte de los verificadores de información y para ello se puede adoptar como primera aproximación la adherencia al estándar que ya está en funcionamiento llamado «IFCN code of principles»⁸⁵ al que se encuentran adheridos los verificadores más prestigiosos y que requiere un proceso de acreditación muy riguroso.

⁸⁵ IFCN. «IFCN Code of Principles. About». IFCN, 2019. Disponible en <https://ifcn-codeofprinciples.poynter.org/know-more/the-commitments-of-the-code-of-principles>. Fecha de la consulta 7 de febrero de 2019.

Alfabetización mediática y de la información

La alfabetización de la sociedad en el ámbito de los medios de comunicación se hace crucial. Por ello es necesario que «dentro de los currículos de la educación en toda su extensión se incluya una parte dedicada a la alfabetización mediática» y que esta faceta sea incluida en los informes PISA⁸⁶, para valorar su progreso.

La alfabetización mediática debe extenderse a toda la población y para ello será necesaria la colaboración de todos los actores involucrados en esta tarea, tanto «gubernamentales, como no gubernamentales». Un ejemplo de estas iniciativas lo encontramos en el Observatorio Audiovisual Europeo⁸⁷ o el grupo de trabajo ET2020⁸⁸.

Empoderamiento de usuarios

Se hace necesario dotar a los usuarios de herramientas que les permitan decidir la información a utilizar en función de criterios de calidad y que estas herramientas sean variadas, para dar libertad al usuario.

Empoderamiento de periodistas

Se deben desarrollar e introducir, dentro de los medios de noticias, herramientas automáticas de verificación de material audiovisual e informes de texto difundidos por Internet, que permita mantener la confianza en los periodistas.

Así mismo, es necesario formar a los periodistas para disminuir el riesgo de difundir la desinformación y para ello se deben adoptar medidas en este ámbito en las universidades en forma de seminarios o cualquier otro formato que resulte de utilidad.

Diversidad y sostenibilidad del ecosistema de medios de comunicación

Acciones a nivel europeo

Necesidad de aumentar los fondos a nivel de Comisión Europea, Estados miembro e iniciativas independientes para la lucha con-

⁸⁶ OECD. «What is PISA?». 2019. Disponible en <http://www.oecd.org/pisa/about-pisa/>. Fecha de la consulta 24 de marzo de 2019.

⁸⁷ EUROPEAN AUDIOVISUAL OBSERVATORY. «About us». 2019. Disponible en <https://www.obs.coe.int/en/web/observatoire/about>. Fecha de la consulta 1 de marzo de 2019.

⁸⁸ Ministerio de Educación de España. 2018. Disponible en <http://www.educacionyfp.gob.es/educacion/mc/redie-eurydice/prioridades-europeas/et2020.html>. Fecha de la consulta 1 de marzo de 2019.

tra la desinformación, orientados principalmente al apoyo de los medios de comunicación independientes y de calidad, a la formación de periodistas, al fortalecimiento de las organizaciones de verificación, a la monitorización de la desinformación, a la alfabetización mediática y a la investigación en el campo de las tecnologías de los medios *online*.

Acciones a nivel nacional

Evitar la interferencia de las autoridades públicas en la independencia editorial, así como proteger los derechos fundamentales dejando a un lado la censura.

El apoyo público, incluyendo el formato de ayudas estatales debe ser considerado como una medida a largo plazo para asegurar la sostenibilidad de un escenario plural de medios de comunicación.

Proceso y evaluación

La Comisión Europea debe promover un código de prácticas europeo amplio que refleje las responsabilidades de todos los actores principales, especialmente las plataformas *online*, medios de comunicación, organizaciones de verificación e instituciones de investigación.

Este código debe establecer una aproximación integral desde todos los actores y debe adquirir un amplio consenso en la UE.

Plan de acción contra la desinformación

La lucha contra la desinformación requiere una gran determinación política y una unidad de acción que ponga en funcionamiento todos los estamentos del gobierno que formen parte de la solución. La base de las acciones a desarrollar dentro de este plan⁸⁹ se establece sobre los cuatro pilares que se desarrollan a continuación:

Mejorar las capacidades de las instituciones de la Unión Europea para detectar, analizar y contrarrestar la desinformación

Las mejoras en este campo pasan por potenciar la EEAS East Stratcom Task Force, las delegaciones de la unión en los países vecinos, y la EU Hybrid Fusion Cell.

⁸⁹ COMISIÓN EUROPEA. «Action Plan against Disinformation». Bruselas: CE, 2018. Disponible en https://cdn1-eeas.fpfis.tech.ec.europa.eu/cdn/farfuture/lpM1X9RnuE-28GrR78F7yFA0HtKjii4TzKMvXoSg5Bn0/mtime:1544008849/sites/eeas/files/action_plan_against_disinformation.pdf. Fecha de la consulta 4 de febrero de 2019.

Reforzar una respuesta conjunta y coordinada contra la desinformación

La rapidez con que se difunde la desinformación hace necesario establecer un sistema de alerta rápida que permita advertir sobre campañas de desinformación en tiempo real.

Movilizar el sector privado para luchar contra la desinformación

Las plataformas *online*, los anunciantes y la industria publicitaria juegan un papel clave en la lucha contra la desinformación, debido a su capacidad de difundir y amplificar los mensajes de desinformación dirigidos por ciertos actores.

En septiembre de 2018 la Comisión publicó un «Código de buenas prácticas en desinformación» que fue firmado por las principales plataformas.

Las acciones en este campo se han dirigido a permitir a la Comisión una monitorización continua de la aplicación de este código de buenas prácticas. Para ello la Comisión se apoya en el European Regulators Group for Audio-visual Media Services⁹⁰.

Elevar la concienciación y la resiliencia de la sociedad

Potenciar la concienciación de la sociedad ante la desinformación es el elemento esencial para aumentar su resiliencia ante esta amenaza, pero no es suficiente y debe ir acompañado de una alfabetización que les dote de las herramientas necesarias para detectar y desechar la desinformación.

Por otro lado, será necesario potenciar la alfabetización especializada de medios de comunicación y de periodistas por medio de cursos especializados, conferencias, debates y cualquier otro medio que potencie su capacidad de control de la información y que aumente su credibilidad. En este ámbito de la resiliencia de la sociedad juegan un papel muy importante los verificadores de contenido y los investigadores en el plano de la desinformación, para permitir conocer las formas y medios de distribución de la desinformación y mitigar sus efectos de cara a la opinión pública.

⁹⁰ EUROPEAN REGULATORS GROUP FOR AUDIOVISUAL MEDIA SERVICES. «About Us». ERGA, 2018. Disponible en http://erga-online.eu/?page_id=7. Fecha de la consulta 4 de febrero de 2019.

Otras recomendaciones

Introducción

La UE está haciendo un gran esfuerzo por avanzar en el aspecto de la desinformación, intentando unificar las actuaciones en este sentido. Sin embargo, también un amplio abanico de centros de pensamiento y de Estados han llevado a cabo estudios sobre esta materia, de donde se han derivado conclusiones y recomendaciones que conviene tener en cuenta en este análisis.

Dentro de los informes que se abordarán se encuentran los siguientes:

- «Disinformation and fake news», informe desarrollado por el Digital, Culture, Media and Sport Committee a solicitud de la Cámara de los Comunes del Gobierno británico, que fue publicado el pasado 14 de febrero de 2019⁹¹.
- «Les Manipulations de l'information», informe desarrollado por el Centro de Análisis, de Previsión y de Estrategia (CAPS) del Ministerio de Europa y Asuntos Exteriores y el Instituto de Investigación Estratégica de la Universidad Militar del Ministerio de Defensa francés en agosto de 2018⁹².
- El informe llevado a cabo por Daniel Fried y Alina Polyakova, investigadores senior del centro de pensamiento Atlantic Council en febrero de 2018 con el título «Democratic Defence Against Disinformation»⁹³.

En el siguiente punto se llevará a cabo un estudio comparativo de las recomendaciones aportadas por estos informes con las establecidas por la UE tanto en el informe del HLEG como en su plan de acción, incluyendo aquellas diferencias en las medidas a aplicar que se consideren de interés.

⁹¹ UK DIGITAL, CULTURE, MEDIA AND SPORT COMMITTEE. «Disinformation and 'fake news': Final Report». Londres: Cámara de los Comunes, 2019. Disponible en <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmcomeds/1791/1791.pdf>. Fecha de la consulta 28 de enero de 2019.

⁹² «Les Manipulations de l'information». Francia, París: Ministerio de Europa y Asuntos Exteriores, 2018. Disponible en https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/les_manipulations_de_l_information_2_cle04b2b6.pdf. Fecha de la consulta 10 de febrero de 2019.

⁹³ FRIED, Daniel y POLYAKOVA, Alina. *Democratic Defense Against Disinformation*. Washington DC: Atlantic Council, 2018. Disponible en https://www.atlanticcouncil.org/images/publications/Democratic_Defense_Against_Disinformation_FINAL.pdf. Fecha de la consulta 20 de diciembre de 2018.

Estudio comparativo de recomendaciones

MEDIDAS/INFORMES	EU	Disinformation and fake news	Les Manipulations de l'information	Democratic Defence Against Disinformation
Existencia de un organismo regulador del contenido online con poder suficiente.	X Establece la necesidad de un organismo que permita hacer un seguimiento de la implementación del código de buenas prácticas. Actualmente asignado al «European Regulators Group for AVMSD»	X Establece la necesidad de que el organismo sea independiente (p. 89, párr. 1)	X (p. 177, pto. 12)	
Existencia de una estructura dedicada, con capacidad de detectar y contrarrestar.	X En el caso de la UE requiere de un sistema de alerta, pero no establece su capacidad de respuesta.		X (p. 174, pto. 9)	X En el nivel estratégico al estilo de un National Counter Disinformation Center (p. 6)
Existencia de un código de buenas prácticas editoriales y deontológicas.	X En el caso de la UE este código se deja en manos de la autorregulación e implementa en su puesto un código de buenas prácticas voluntario (pero supervisado) orientado a la actuación de las plataformas en línea ante la desinformación.	X Establece que sea obligatorio (p. 89, párr. 3)	X Adopción de un código de buenas prácticas editoriales y deontológicas internacional (p. 188, pto. 33)	

MEDIDAS/INFORMES	EU	Disinformation and fake news	Les Manipulations de l'information	Democratic Defence Against Disinformation
Necesidad de una regulación de los medios de comunicación de masas relativa a la desinformación que permita responsabilizar a las plataformas digitales.	X Para la UE esta regulación viene dada por la Audiovisual Media Services Directive (AVMSD) ⁹⁴ , pero no cubre el espectro de la desinformación	X (p. 89, párr. 1; p. 95, párr. 38)	X General contra las fake-news (p. 177, pto. 12, p.179, pto. 14; p. 190, pto. 42)	
TRANSPARENCIA Propiedad de la información y patrocinio	X	X Principalmente en periodos electorales (p. 92, párr. 22,25)	X Periodos electorales (p. 178, pto. 12)	X Mediante legislación. Honest Ads Act (p. 7)
TRANSPARENCIA Proceso periodístico	X	X (p. 97, párr. 49)	X Incluye el registro de medios extranjeros (p. 177, pto. 12, p.188, pto. 35)	
TRANSPARENCIA Verificación de la información ⁹⁵	X		X (p. 187, pto. 30)	

⁹⁴ Esta directiva contempla los contenidos perjudiciales para los menores, así como aquellos discursos que inciten al odio, la violencia o el terrorismo. Incluye a los medios visuales y a los periódicos *online* o las redes sociales que distribuyan videos. No contempla los *blogs* o contenidos esporádicos de video en periódicos *online*. COMISIÓN EUROPEA. «Audiovisual Media Services Directive (AVMSD)». Bruselas: CE, 2018. Disponible en <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/audiovisual-media-services-directive-avmsd>. Fecha de la consulta 23 de marzo de 2019. Como se puede apreciar, la desinformación no está incluida dentro de esta regulación.

⁹⁵ Se debe asegurar una verificación justa e independiente por parte de los verificadores de información.

MEDIDAS/INFORMES	EU	Disinformation and fake news	Les Manipulations de l'information	Democratic Defence Against Disinformation
ALFABETIZACIÓN MEDIÁTICA POLÍTICAS EDUCATIVAS	X	X (p. 96, párr. 46)	X (p. 181, pto. 17)	X (p. 13)
ALFABETIZACIÓN MEDIÁTICA TODAS LAS EDADES Gubernamentales y no	X	X (p. 96, párr. 46)	X (p. 182, pto. 17)	X (p. 12, 13)
ALFABETIZACIÓN MEDIÁTICA PERIODISTAS	X		X (p. 188, pto. 34)	X (p. 10)
EMPODERAMIENTO USUARIOS	X	X (p. 96, párr. 46)	X (p. 179, pto. 14, p.187, pto. 31; p. 189, pto. 39)	X (p. 11)
EMPODERAMIENTO PERIODISTAS	X		X (p. 183, pto. 17e, p.187, pto. 29; p. 189, pto. 37)	
DETECCIÓN Y ANÁLISIS PARTICIPACIÓN EN COE EXISTENTES	X		X (p. 179, pto. 16)	X (p. 5,8)

MEDIDAS/INFORMES	EU	Disinformation and fake news	Les Manipulations de l'information	Democratic Defence Against Disinformation
DETECCIÓN Y ANÁLISIS SISTEMA DE ALERTA	X Gubernamental y distribuido.		X (p. 180, pto. 16, p. 176, pto. 10)	X Gubernamental (p. 5,8,14) Coalición entre Europa y EE. UU.
AVANZAR EN STRATCOM	X		X ¡EN MARCHA! (p. 177, pto. 11)	X (p. 7)
SECTOR PRIVADO CÓDIGO DE BUENAS PRÁCTICAS	X	X (p. 90, párr. 12)	X (p. 187, pto. 29)	X (p. 14)
SECTOR PRIVADO CONTROL DE MEDIDAS	X			X (p. 9)
CONCIENCIACIÓN Y RESILIENCIA DE LA SOCIEDAD CAMPAÑAS DIVULGATIVAS	X		X (p. 190, pto. 41)	
APOYO A CENTROS DE PENSAMIENTO Y VERIFICADORES	X		X (p. 183, pto. 18; p. 191, pto. 47)	X (p. 5, 10)

MEDIDAS/INFORMES	EU	Disinformation and fake news	Les Manipulations de l'information	Democratic Defence Against Disinformation
SANCIONAR LAS DERIVAS MEDIÁTICAS, INCUMPLIMIENTOS DE CÓDIGO E INJERENCIA GRAVES			X (p. 177, pto. 12; p. 187, pto. 28; p. 191, pto. 45)	X (p. 7)
IMPUESTOS A EMPRESAS TECNOLÓGICAS PARA PAGAR REGULACIÓN		X (p. 90, párr. 9)		
INTRODUCIR EN CÓDIGO PENAL, LA INFLUENCIA ELECTORAL EXTERNA		X (p. 94, párr. 34)		
COMPARTIR INFO ENTRE PLATAFORMAS DIGITALES, GOBIERNO, VERIFICADORES ETC.	X		X (p. 179, pto. 15; p. 191, pto. 48)	X (p. 5, 10)

Tabla 1. Análisis comparativo de recomendaciones. Elaboración propia.

Índice de defensa ante la desinformación

Introducción

En el bloque anterior se han comparado las medidas recomendadas por la UE con las de distintos informes de interés en el área de la desinformación, permitiendo construir una base de aquellas que son recomendadas mayoritariamente, aunque en algunos casos con ciertos matices. Las citadas medidas servirán como pilares que serán complementados en el presente bloque para el desarrollo de un índice que permita medir la capacidad de defensa de un país ante la desinformación.

Resulta complicado a la hora de afrontar la construcción de un índice en este ámbito, tasar la eficacia de las medidas adoptadas o propuestas por los países, la UE u otros organismos, debido a que la mayor parte de ellas son muy recientes (sobre todo las relativas a los medios *online* y redes sociales) y no cuentan con análisis o indicadores que cuantifiquen su bondad.

Por las razones anteriores, el índice a desarrollar en este capítulo se basará en las medidas más comunes, tanto adoptadas como recomendadas y se incluirán además aquellas que, aunque no sean comunes, se hayan demostrado eficaces para la lucha contra la desinformación por medios empíricos.

En este bloque se efectuará un análisis comparativo de las medidas adoptadas por los países junto a las abordadas en el bloque anterior, del que se extraerán los elementos que compondrán el índice de defensa ante la desinformación. A partir de los elementos anteriores y siguiendo la metodología establecida en el «Handbook on constructing composite indicators: methodology and user guide» desarrollado por la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo⁹⁶ se construirá un índice que permita cuantificar la capacidad de los países para afrontar este problema.

El índice será útil para identificar tendencias, fijar la atención sobre cuestiones particulares e incluso establecer prioridades políticas o de la sociedad civil en el ámbito de la desinformación. A pesar de lo indicado anteriormente, el índice tendrá poco valor

⁹⁶ OECD. *Handbook on constructing composite indicators: methodology and user guide*. Francia : JRC EC, 2008. ISBN: 978-9264043459. Disponible en <http://www.oecd.org/els/soc/handbookonconstructingcompositeindicatorsmethodologyanduserguide.htm>. Fecha de la consulta 2 de abril de 2019.

si no va acompañado del análisis que se ha llevado a cabo en los bloques anteriores.

Análisis comparativo

MEDIDA/PAÍS-UE	COMUNES A UE Y RECOMENDADAS	ALEMANIA	ESTONIA	FRANCIA	ITALIA	UK	SUECIA
Reconocimiento del problema		X	X	X	X	X	X
Organismo regulador del contenido online	XXX						
Estructura dedicada	XXX		X			X	X
Código de buenas prácticas editoriales y deontológicas	XXX						
Regulación de los medios de comunicación de masas	XXX	X					
TRANSPARENCIA Propiedad de la información y patrocinio	XXXX			X			
TRANSPARENCIA Proceso periodístico	XXXX						
TRANSPARENCIA Verificación de la información	XX						
ALFABETIZACIÓN MEDIÁTICA Políticas educativas	XXXX	X	X	X	X	X	X
ALFABETIZACIÓN MEDIÁTICA Todas las edades	XXXX	X	X	X	X	X	X
ALFABETIZACIÓN MEDIÁTICA Periodistas	XXX		X				
EMPODERAMIENTO Usuarios	XXXX			X	X		X
EMPODERAMIENTO Periodistas	XX						X
DETECCIÓN-ANÁLISIS Participación en COE	XXX	X	X	X	X	X	X
DETECCIÓN-ANÁLISIS Sistema de Alerta	XXX		X			X	X
Avance en STRATCOM	XXX						
SECTOR PRIVADO Código de buenas prácticas	XXXX						

MEDIDA/PAÍS-UE	COMUNES A UE Y RECOMENDADAS	ALEMANIA	ESTONIA	FRANCIA	ITALIA	UK	SUECIA
SECTOR PRIVADO Control de medidas	XX						
CONCIENCIACIÓN Y RESILIENCIA DE LA SOCIEDAD Campañas divulgativas	XX	X	X		X	X	X
Apoyo a centros de pensamiento y verificadores	XXX	X	X	X	X	X	X
Sancionar las derivas mediáticas e incumplimientos de código, e injerencia grave.	XX			X	X		
Impuestos a empresas tecnológicas para pagar regulación.	X						
Introducir en código penal, la influencia electoral externa	X						
Compartir información entre plataformas digitales, gobierno, verificadores etc.	XXX						

Tabla 2. Análisis comparativo de países y recomendaciones. Elaboración propia.

En la comparación anterior se han tomado las medidas extraídas del cuarto bloque, así como otras distintas adoptadas por los países analizados en el segundo bloque. En la segunda columna se recogen en forma de X los resultados comparativos del cuarto bloque en función del número de informes que contemplaban esas medidas. En las columnas relativas a los países estudiados se han marcado aquellas medidas recogidas en el análisis llevado a cabo en el segundo bloque.

En azul oscuro se han marcado las líneas que contienen una medida que ha sido adoptada/recomendada por más de seis países/organizaciones y en azul claro las comunes a 3 o más países/organizaciones y menos de seis. Para el desarrollo del índice se utilizarán las medidas azules. En este punto hay que tener en cuenta que, si bien hay medidas solo contempladas por la UE y los informes analizados, estas recomendaciones son recientes, algunas difíciles de implementar y otras se enmarcan en el entorno global de la UE y todavía no han sido adoptadas por los países.

Construcción del índice de defensa ante la desinformación

Marco teórico (paso 1)

Definición

El índice de defensa ante la desinformación trata de medir la capacidad de un país de enfrentarse a la desinformación proveniente de actores estatales u otros, a través de las medidas gubernamentales y civiles desarrolladas para afrontar este problema. Aunque este índice nos proporciona un valor cuantificable, se considera cualitativo por el método de investigación utilizado para su desarrollo⁹⁷.

Dimensiones del índice

Para poder abordar este índice y debido a su complejidad, se divide en las siguientes dimensiones que se derivan de los análisis realizados en los bloques II, III y IV, así como en el punto precedente de este bloque:

- Reconocimiento del problema.
- Regulación.
- Transparencia.
- Alfabetización mediática.
- Empoderamiento de usuarios.
- Detección y análisis.
- Concienciación y resiliencia de la sociedad.

Definición de variables/indicadores por dimensión (paso 2)

Dentro de las dimensiones anteriores se establecen las variables que se desarrollan en los puntos siguientes y que permiten medir cada una de las dimensiones consideradas. La escala utilizada para las variables se sitúa entre 0 y 5 puntos, donde cero representa la puntuación más baja y 5 la más alta en relación con la variable medida. La asignación de puntuación se desprende de las valoraciones que se extraen de los análisis efectuados de los informes de recomendaciones.

⁹⁷ LÓPEZ, Alfonso. «Indicadores Cualitativos y Cuantitativos». Cádiz: Universidad de Cádiz, 2006. Disponible en http://www.uca.es/recursos/doc/Unidades/consejo_social/590987125_1032010104118.pdf. Fecha de la consulta 23 de marzo de 2019.

Reconocimiento del problema

Nivel normativo donde se recoge este problema. Establece la medida en que un país es consciente del problema que plantea la desinformación. Se medirá en función del nivel más alto de jerarquía normativa donde se haga patente este problema.

Nivel de concienciación de la sociedad ante la desinformación. Mide el nivel en que la sociedad es consciente del problema que supone la desinformación. Para su medida se utilizarán los datos aportados por la estadística «Fake News and Disinformation» llevada a cabo por la UE (Flash Eurobarometer 464) cuya escala está comprendida entre 0 y 100, siendo 100 el nivel superior de concienciación. Se tomará la suma de las contestaciones «Yes, definitely» y «Yes, to some extent»⁹⁸.

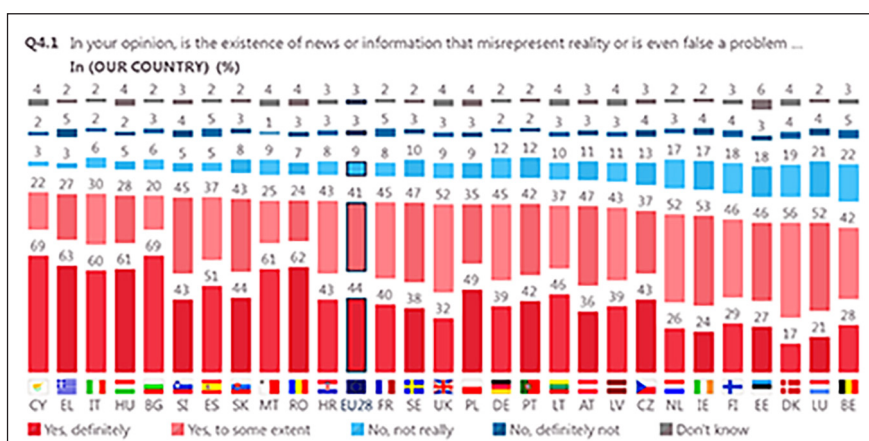


Ilustración 1. Resumen datos obtenidos en la encuesta Q4.1 del Flash Eurobarometer 464. Unión Europea. «Flash Eurobarometer 464: Fake News and Disinformation Online». Bruselas: EU Open Data Portal, 2018. Disponible en https://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2183_464_ENG/resource/265c759a-f48a-4351-8bb5-a754390e01b3

⁹⁸ Esta estadística se llevó a cabo sobre una muestra de 26.576 personas pertenecientes a los países de la UE y entre los datos obtenidos figura la estadística Q4.1 cuya pregunta a los encuestados era la siguiente: «In your opinion, is the existence of news or information that misrepresent reality or is even false a problem in your country?» de cuyos resultados se extraen los valores de esta variable. UNIÓN EUROPEA. «Flash Eurobarometer 464: Fake News and Disinformation Online». Bruselas: EU Open Data Portal, 2018. Disponible en https://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2183_464_ENG/resource/265c759a-f48a-4351-8bb5-a754390e01b3. Fecha de la consulta 15 de abril de 2019.

Regulación existente

Existencia de un organismo regulador del contenido *online*. Mide la existencia de un organismo encargado de regular el contenido *online* y establece distinción entre si este organismo es independiente o dependiente del gobierno.

Existencia de una institución estatal responsable en materia de desinformación. Esta variable tendrá en cuenta la existencia de una institución dentro del Estado que sea responsable directa en lo referente a la desinformación y su exclusividad.

Aplicación de un código editorial y deontológico a la generación de información. Esta variable mide la existencia de un código editorial y deontológico que se aplique a todos los medios que difunden información y si su uso es obligatorio o voluntario.

Regulación de los medios de comunicación de masas (MCM) y el contenido *online*. Mide la existencia de regulación referente a los MCM y la difusión de información *online*, su exclusividad y la inclusión de la desinformación dentro de esta regulación.

Procedimiento sancionador. Mide la existencia dentro de la normativa relativa a la desinformación, de la posibilidad de aplicar sanciones administrativas y/o penales (en función de la gravedad y su trascendencia) tanto a los autores como a las plataformas que faciliten su difusión.

Transparencia. Mide la existencia dentro de la normativa relativa a la difusión de información *online* de fórmulas que obliguen a las plataformas de noticias a incluir al propietario de la información y sus patrocinadores en lo que respecta a los anuncios o informaciones patrocinadas que se incluyen en sus canales informativos.

Transparencia editorial

Número de medios de información *online* registrados que utilizan indicadores de confianza reconocidos⁹⁹. Mide la proporción de medios digitales adheridos a indicadores de confianza reconocidos.

Número de medios de información *online* registrados que utilizan libros de estilo y de edición accesibles a los usuarios¹⁰⁰. Mide la

⁹⁹ Trust Project (<https://thetrustproject.org/>), Registro Oficial de Medios Digitales de Andalucía (ROMDA. <https://periodistasandalucia.es/registro-medios-digitales-romda/>) o proyectos similares.

¹⁰⁰ «Los libros de estilo y de edición son manuales donde se recogen las normas y consejos para evitar errores, manipulación, noticias sin comprobar, etc.». EGUARAS, M.

proporción de medios digitales que utilizan libros o manuales de estilo y edición y su accesibilidad por parte de los usuarios.

Alfabetización mediática

Media Literacy Index¹⁰¹. Es un índice desarrollado por el Open Society Institute Sofia¹⁰² que mide la resiliencia potencial de treinta y cinco países europeos al fenómeno de la posverdad y las *fake news* por medio de indicadores «educativos» y de «confianza interpersonal». El índice utiliza una escala de 0 a 100, donde 0 indica nada resiliente y 100 una total resiliencia.

Implantación del pensamiento crítico y la desinformación en el sistema educativo. Mide la existencia de asignaturas y contenidos obligatorios referentes al desarrollo del pensamiento crítico y la desinformación dentro de los currículos de la educación obligatoria y universitaria.

Campañas de divulgación. Mide los esfuerzos de alfabetización por medio de campañas divulgativas del fenómeno de la desinformación y las formas de defensa.

Alfabetización mediática de periodistas. Mide la incorporación dentro de los currículos del grado de periodismo, de asignaturas relativas a la desinformación, sus efectos, su reconocimiento y las formas de lucha.

Empoderamiento

Herramientas *online* para el empoderamiento de los usuarios. Mide la existencia de herramientas *online* que permitan al usuario defenderse ante intentos de desinformación.

Herramientas de empoderamiento de periodistas. Mide la inclusión dentro de los manuales de estilo y edición de periódicos *online* y plataformas difusoras de información del uso de herramientas que permitan detectar la desinformación.

«Manual de estilo: ¿por qué estandarizar y armonizar criterios?». 2014. Disponible en <https://marianaeguaras.com/manual-de-estilo-por-que-estandarizar-y-armonizar-criterios/>. Fecha de la consulta 8 de diciembre de 2018.

¹⁰¹ UNAOC. «New Media Literacy Index 2018». 2018. Disponible en <https://milunesco.unaoc.org/mil-resources/new-media-literacy-index-2018/>. Fecha de la consulta 2 de abril de 2019.

¹⁰² OPEN SOCIETY INSTITUTE SOFIA. «About Us». OSIS, 2019. Disponible en <https://osis.bg/?p=666&lang=en>. Fecha de la consulta 1 de abril de 2019.

Sistema de alerta. Mide la existencia de un sistema de alerta y análisis de la desinformación en línea y su capacidad de operación en el tiempo.

Participación en COE. Mide la participación de un país en los centros de excelencia relacionados con la desinformación (EEAS East Stratcom Team, Hybrid COE y Nato Stratcom COE).

Verificadores. Mide la existencia de verificadores de contenido y su adherencia a códigos deontológicos contrastados.

Normalización (paso 5)

La normalización de los indicadores se realizará por medio del método Min-Max¹⁰³, que solo es necesario aplicarlo al caso del nivel de concienciación de la sociedad y al «Media Literacy Index» cuyas escalas están comprendidas entre 0 y 100, ya que el resto de las variables cuentan con una escala entre 0 y 5.

Ponderación (paso 6)

Para aplicar valores de ponderación sería necesario contar con un criterio de importancia o de influencia de los determinados indicadores en la variable que queremos medir, que debería estar basado en el impacto que cada uno de los indicadores tiene sobre esta variable.

Debido a la reciente aplicación de gran parte de las medidas adoptadas en este ámbito, no existen cuantificaciones de ese impacto, salvo en el caso de la alfabetización mediática, gracias a un proyecto llevado a cabo sobre 15.000 personas entre 2015 y 2016 en Ucrania, que desprendió un aumento considerable de la resiliencia de estas personas ante la desinformación después de realizar un proceso dedicado de alfabetización mediática¹⁰⁴. Por ello, a este

¹⁰³ BOTÍA, Juan. «Preprocesado de datos». Ingeniería Superior en Informática de la Universidad de Murcia, 2011. Disponible en https://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=8&ved=2ahUKewis27_y9ObhAhVoA2MBHa3eCXQQFjAHegQI-BxAC&url=https%3A%2F%2Fwebs.um.es%2Fjuanbot%2Fmiwiki%2Flib%2Fexe%2Ffetch.php%3Fid%3Dtii0910%26cache%3Dcache%26media%3Dtii0809_slides_prep.pdf&usg=AOvVaw32E-41q4blQLuXS2uwTAtN. Fecha de la consulta 25 de marzo de 2019.

¹⁰⁴ Este proyecto fue llevado a cabo por la organización IREX. Una organización sin ánimo de lucro que defiende el desarrollo y la educación. IREX. «Impact Study on Citizens' Ability to Detect Disinformation. Kiev». IREX, 2018. Disponible en <https://www.irex.org/sites/>

indicador se le otorgará un peso superior, mientras que el resto se considerarán de igual peso, ante la falta de análisis de impacto.

La ponderación de las variables de cada indicador se realiza en función de la mayor o menor importancia que los diferentes estudios otorgan a estas variables, aunque solo se aplica distinción en aquellos casos sobresalientes.

Valoración de resultados

Para la valoración de los resultados se divide la escala en cuatro rangos que reflejan la mayor o menor capacidad de un país para defenderse ante la desinformación, de tal forma que:

- Con puntuaciones entre 0 y 1,09, el país estará muy débilmente capacitado (rojo).
- Entre 1,1 y 2,09 el país estará deficientemente capacitado (naranja).
- Entre 2,1 y 3,09 estará moderadamente capacitado (amarillo).
- Entre 3,1 y 4,09 estará convenientemente capacitado (verde claro).
- Entre 4,1 y 5 estará totalmente capacitado (verde oscuro).

Resumen del índice

Índice de defensa ante la desinformación

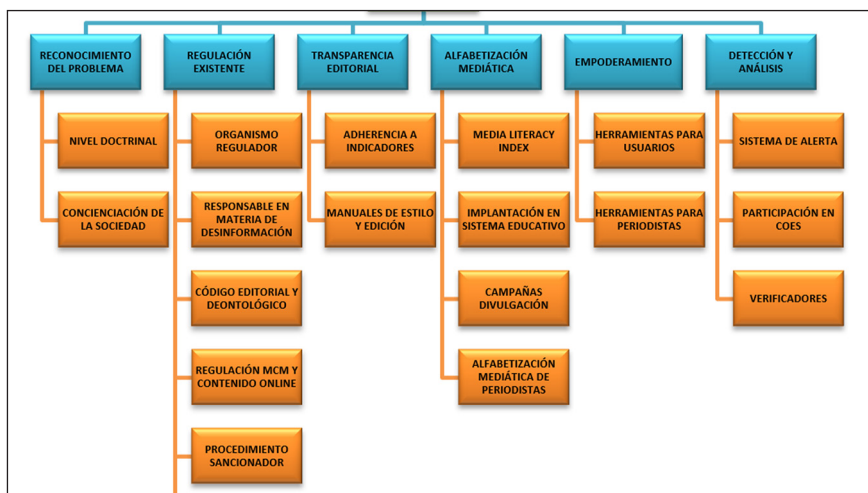


Ilustración 2. Resumen de elementos del «Índice de defensa ante la desinformación». Elaboración propia

default/files/node/resource/impact-study-media-literacy-ukraine.pdf. Fecha de la consulta 16 de marzo de 2019.

Índice de defensa ante la desinformación

	PESO VARIABLES	ESCALA VARIABLES	PESO DIMENSIÓN	ESCALA DIMENSIÓN
RECONOCIMIENTO DEL PROBLEMA			16	0-5
NIVEL DOCTRINAL	50	0-5		
CONCIENCIACIÓN DE LA SOCIEDAD	50	0-100 normalizado a 0-5		
REGULACIÓN EXISTENTE			16	0-5
ORGANISMO REGULADOR	16	0-5		
RESPONSABLE EN MATERIA DE DESINFORMACIÓN	16	0-5		
CÓDIGO EDITORIAL Y DEONTOLÓGICO	20	0-5		
REGULACIÓN RS Y CONTENIDO <i>ONLINE</i>	16	0-5		
PROCEDIMIENTO SANCIONADOR	16	0-5		
TRANSPARENCIA EN PATROCINIO	16	0-5		
TRANSPARENCIA EDITORIAL			16	0-5
ADHERENCIA A INDICADORES	50	0-5		
ADHERENCIA A MANUALES DE ESTILO Y EDICIÓN	50	0-5		
ALFABETIZACIÓN MEDIÁTICA			20	
MEDIA LITERACY INDEX	25	0-100 normalizado a 0-5		
IMPLANTACIÓN EN SISTEMA EDUCATIVO	25	0-5		
CAMPAÑAS DIVULGATIVAS	25	0-5		
ALFABETIZACIÓN MEDIÁTICA DE PERIODISTAS	25	0-5		
EMPODERAMIENTO			16	
HERRAMIENTAS PARA USUARIOS	50	0-5		
HERRAMIENTAS PARA PERIODISTAS	50	0-5		
DETECCIÓN Y ANÁLISIS			16	0-5
SISTEMA DE ALERTA	40	0-5		
PARTICIPACIÓN EN COE	30	0-5		
VERIFICADORES	30	0-5		

Tabla 3. Elementos y valores del «Índice de defensa ante la desinformación». Elaboración propia.

España ante la desinformación

Introducción

En este bloque se analizarán las medidas adoptadas por España ante la desinformación en las dimensiones que permitan la aplicación del índice generado en el bloque anterior, para comprobar la capacidad de defensa de España ante la desinformación. También se analizarán aquellas otras medidas que hayan sido adoptadas y que no se encuentren dentro de las computables en el índice, por si resulta necesaria o conveniente su inclusión.

Medidas ante la desinformación

Reconocimiento del problema

España refleja en su *Estrategia de Seguridad Nacional 2017* la preocupación por el fenómeno de la desinformación y la necesidad de limitar sus efectos.

« [...] En gran medida, la tecnología ha premiado la interconectividad en detrimento de la seguridad. Así, actos como el robo, uso y difusión de la información y datos sensibles y acciones hostiles que incluyen actividades de desinformación e interferencias en procesos electorales representan hoy un desafío de grandes dimensiones tanto en lo que respecta a los Gobiernos como a los ciudadanos¹⁰⁵».

Sin embargo, fue durante el intento de referéndum en Cataluña el uno de octubre de 2017, cuando tanto la sociedad como el Gobierno despertaron al fenómeno de la desinformación, con la multiplicación de las noticias referentes al referéndum que provenían de cuentas automáticas (bots) y que apoyaban una visión distorsionada o falsa de los acontecimientos¹⁰⁶.

Tanto la investigadora del Real Instituto Elcano, Mira Milosevich, en su análisis «La combinación, instrumento de la guerra de la

¹⁰⁵ *Estrategia de Seguridad Nacional*. España, Madrid: Presidencia del Gobierno, 2017. Disponible en https://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/Estrategia_de_Seguridad_Nacional_ESN%20Final.pdf. Fecha de la consulta 20 de diciembre de 2018.

¹⁰⁶ «10 bulos sobre el 1-O: Cataluña, campo de batalla de la desinformación» *Maldito Bulo*. 2018. Disponible en <https://maldito.es/maldito-bulo/10-bulos-sobre-el-1-o-cataluna-campo-de-batalla-de-la-desinformacion/>. Fecha de la consulta 1 de abril de 2019.

información de Rusia en Cataluña»¹⁰⁷, como el periodista de ABC, David Alandete, en su libro *Fake news. La nueva arma de destrucción masiva*¹⁰⁸ establecen vínculos entre esta campaña de desinformación y la Federación de Rusia, lo que da una idea de la magnitud del problema.

Este hecho propició en noviembre de 2017 la aprobación en el Congreso de los Diputados de una proposición no de ley relativa al refuerzo de las capacidades dedicadas a la lucha contra las acciones de desinformación para su debate en la Comisión Mixta de Seguridad Nacional, instando al Gobierno a la evaluación de los instrumentos de comunicación estratégica de España, al objeto de su refuerzo¹⁰⁹.

El pasado 28 de febrero (2019) la Comisión Mixta de Seguridad Nacional aprobaba por unanimidad el informe en el que venían trabajando, donde se incluía la importancia de crear una cultura de ciberseguridad en toda la sociedad para concienciar sobre los peligros que se esconden en la red, sobre todo en los sectores más vulnerables, como los niños y los mayores. Además, señalaba la necesidad de hacer a la sociedad «mucho más resiliente» ante los ataques malintencionados de las campañas de desinformación¹¹⁰.

En el Consejo de Seguridad Nacional convocado por el presidente del Gobierno el 15 de marzo se aprobaba el «Procedimiento de actuación contra la desinformación», que incluía algunas de las medidas requeridas por la UE en el «Plan de acción contra la

¹⁰⁷ MILOSEVICH-JUARISTI, Mira. «La "combinación", instrumento de la guerra de la información de Rusia en Cataluña». Madrid: Real Instituto Elcano, 2017. Disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/ari86-2017-milosevichjuaristi-combinacion-instrumento-guerra-informacion-rusia-cataluna. Fecha de la consulta 10 de enero de 2019.

¹⁰⁸ ALANDETE, David. *Fake news: la nueva arma de destrucción masiva*. Madrid: Deusto, 2019.

¹⁰⁹ COMISIÓN MIXTA DE SEGURIDAD NACIONAL. «Proposición no de Ley relativa al refuerzo de las capacidades dedicadas a la lucha contra las acciones de desinformación 161/002652». Madrid: Cortes Generales, 5 de diciembre de 2018, pp. 4-5. Disponible en [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?_piref73_2148295_73_1335437_1335437.next_page=/wc/servidorCGI&CMD=-VERLST&BASE=IT12&FMT=INTTXLSS.fmt&DOCORDER=FIFO&QUERY=\(161/002652*.EXPE.\)&DOCS=1-26](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?_piref73_2148295_73_1335437_1335437.next_page=/wc/servidorCGI&CMD=-VERLST&BASE=IT12&FMT=INTTXLSS.fmt&DOCORDER=FIFO&QUERY=(161/002652*.EXPE.)&DOCS=1-26). Fecha de la consulta 3 de febrero de 2019.

¹¹⁰ Cortes Generales. Comisión Mixta de Seguridad Nacional. Madrid: 2019. http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CORT/DS/CM/DSCG-12-CM-139.PDF. Fecha de la consulta 1 de abril de 2019.

desinformación» (que se desarrolló en el tercer bloque). En esta misma reunión se aprobaba el *Informe Anual de Seguridad Nacional 2018*, donde se constataba la tendencia de un mayor uso del ciberespacio para acciones de desinformación y propaganda y la necesaria implicación del Gobierno en el análisis de la información, desinformación y la política informativa¹¹¹.

En lo que respecta a la concienciación de la sociedad ante el problema de la desinformación, según el eurobarómetro sobre *fake news* y desinformación realizado en el año 2018 por la UE, el 51 por ciento de la muestra en España consideraba firmemente que la desinformación constituía un problema en España y otro 37 por ciento que era un problema limitado¹¹².

Medidas en la dimensión de la regulación

Hasta la fecha no se han adoptado medidas regulatorias en el ámbito de la desinformación y tampoco se extraen del informe de la Comisión Mixta de Seguridad Nacional¹¹³ ni de los acuerdos del Consejo de Seguridad Nacional recomendaciones para la adopción de medidas regulatorias o establecimiento de organismos reguladores en este ámbito.

Sin embargo, sí que se establece la Secretaría de Estado de Comunicación como el organismo estatal responsable en materia de desinformación y punto de contacto para la UE en este ámbito¹¹⁴.

¹¹¹ DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL. *Informe de Seguridad Nacional 2018*. Madrid: Presidencia del Gobierno, 2019. Disponible en <https://www.dsn.gob.es/documento/informe-anual-seguridad-nacional-2018>. Fecha de la consulta 1 de abril de 2019.

¹¹² UNIÓN EUROPEA. «Flash Eurobarometer 464: Fake News and Disinformation Online». Bruselas: EU Open Data Portal, 2018, p. 37. Disponible en https://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2183_464_ENG/resource/265c759a-f48a-4351-8bb5-a754390e01b3. Fecha de la consulta 15 de abril de 2019.

¹¹³ «Ponencia para el estudio de diversas cuestiones relativas a la ciberseguridad en España. Aprobación por la Comisión con modificaciones del Informe de la Ponencia». España: Cortes Generales, 2019. Disponible en http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CORT/BOCG/A/BOCG-12-CG-A-277.PDF. Fecha de la consulta 10 de abril de 2019.

¹¹⁴ DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL. «Consejo de Seguridad Nacional - 15/03/2019». 2019. Disponible en <https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/consejo-seguridad-nacional-15032019>. Fecha de la consulta 2 de abril de 2019.

Medidas en la dimensión de la transparencia

De más de 50 periódicos digitales registrados en España, solo dos de los que cuentan con una mayor audiencia¹¹⁵ están adscritos a alguna iniciativa de indicadores de confianza periodística como puede ser «The Trust Project». En este caso son los periódicos *El Mundo* y *El País* que ocupan los puestos uno y dos respectivamente en el *ranking* de mayor audiencia digital de 2018.

En lo que se refiere a manuales de estilo y editoriales en España, existen varios medios informativos presentes en el universo *online* que cuentan con ellos, entre los que podemos citar la agencia EFE, los diarios *El País*, *La Vanguardia*, *ABC*, *El Mundo*, *La Voz de Galicia* y las cadenas RTVE y Canal Sur. De todos ellos, se encuentran disponibles de forma gratuita para los usuarios el manual de *La Voz de Galicia*, *El Mundo*, RTVE y Canal Sur¹¹⁶.

Medidas en la dimensión de la alfabetización mediática

En esta dimensión no se han llevado a cabo actuaciones sólidas que nos permitan vislumbrar un avance en este aspecto. Aunque el informe de la Comisión Mixta de Seguridad Nacional establece la necesidad de avanzar en la resiliencia de la sociedad ante la desinformación y fomentar el sentido crítico¹¹⁷, no se han recomendado medidas concretas a nivel educativo.

En el contexto de los próximos procesos electorales, tanto nacionales como europeos, Google ha llevado a cabo una serie de sesiones informativas para cargos políticos y periodistas con objeto de mostrarles las posibilidades de su plataforma en la verificación

¹¹⁵ LABORATORIO DE PERIODISMO. «Los periódicos con más usuarios únicos en España». 2018. Disponible en <https://www.laboratoriodeperiodismo.org/los-periodicos-con-mas-usuarios-unicos-en-espana/?cn-reloaded=1>. Fecha de la consulta 2 de abril de 2019.

¹¹⁶ MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE ESPAÑA. *Los manuales de estilo*. 2018. Disponible en <http://recursos.cnice.mec.es/media/prensa/capitulo5/pag8.html>. Fecha de la consulta 18 de abril de 2019.

¹¹⁷ LA VANGUARDIA. «El Congreso apuesta por reformar el Código Penal e implicar a la sociedad para reforzar la ciberseguridad». 2019. Disponible en <https://www.lavanguardia.com/vida/20190228/46757122079/el-congreso-apuesta-por-reformar-el-codigo-penal-e-implicar-a-la-sociedad-para-reforzar-la-ciberseguridad.html>. Fecha de la consulta 4 de abril de 2019.

de información y que los partidos políticos sean capaces de luchar por sí mismos contra los bulos que se ciernan sobre ellos¹¹⁸.

Dentro del plano de la concienciación y la resiliencia de la sociedad, el Centro Criptológico Nacional (CCN) publicó en febrero de este año el *Informe de Buenas Prácticas BP/13. Desinformación en el ciberespacio*, con el que pretende dar a conocer los elementos de la desinformación y las herramientas necesarias para que los ciudadanos puedan enfrentarse a este fenómeno con mayor probabilidad de éxito¹¹⁹.

En lo que respecta a la alfabetización mediática de los periodistas, si bien se están dando pasos en las editoriales de los medios informativos, con cursos y seminarios al respecto, no existen asignaturas obligatorias ni optativas dentro del grado de periodismo relativas a la desinformación, que debería ser el primer paso para abordar la formación en esta área de los futuros periodistas.

Medidas en la dimensión del empoderamiento de los usuarios y periodistas

No existen herramientas públicas que permitan a los usuarios denunciar los posibles intentos de desinformación ante el organismo responsable.

En el ámbito no gubernamental, existen algunas iniciativas que pueden dar la capacidad a los usuarios de mejorar su resiliencia ante la desinformación, entre ellas se puede destacar «El mapa de transparencia de la información» desarrollado por el diario *Público*, una herramienta que muestra el valor de ocho indicadores de calidad periodística sobre una noticia y permite al lector hacerse una idea de su confiabilidad¹²⁰.

¹¹⁸ DIRCOMFIDENCIAL. «Google forma a periodistas y partidos políticos españoles frente a la desinformación». 2019. Disponible en <https://dircomfidencial.com/medios/google-forma-a-periodistas-y-partidos-politicos-espanoles-frente-a-la-desinformacion-20190308-0405/>. Fecha de la consulta 1 de abril de 2019.

¹¹⁹ CCN-CERT. «Desinformación en el ciberespacio». Madrid: CCN, 2019. Disponible en <https://www.ccn-cert.cni.es/comunicacion-eventos/comunicados-ccn-cert/7680-como-actuar-frente-a-las-campanas-de-desinformacion-en-el-ciberespacio-uno-de-los-mayores-retos-de-seguridad-del-pais.html>. Fecha de la consulta 3 de abril de 2019.

¹²⁰ PÚBLICO. «Mapa de transparencia». 2019. Disponible en https://www.periodismotransparente.es/?utm_source=publico&utm_medium=desktop&utm_campaign=landing&utm_content=headerLogo. Fecha de la consulta 2 de abril de 2019.

También la web *malditobulo.es* permite el envío de informaciones sospechosas de ser falsas o manipuladas a través de la propia página web o de WhatsApp y cuenta con complementos para varios exploradores que permiten al usuario identificar webs poco fiables en la difusión de información¹²¹.

En lo que respecta al empoderamiento de periodistas, si bien existen en la actualidad numerosas herramientas que permiten a los periodistas contrastar informaciones, depurar imágenes y vídeos¹²², etc., estas herramientas no son de uso ni recomendado ni obligatorio en los manuales de estilo y edición de los medios de información a los que se ha podido tener acceso.

Medidas en la dimensión de la detección y análisis

De acuerdo con las exigencias marcadas por el «Plan de Acción Europeo contra la Desinformación», España ha establecido como punto único de contacto en este ámbito ante la UE la Secretaría de Estado de Comunicación, que también ejerce de responsable nacional en esta parcela. Así mismo y cumpliendo con otra de las demandas de este plan, en el Consejo de Seguridad Nacional del 15 de marzo se aprobó el «Procedimiento de lucha contra la desinformación», por el cual se establece un sistema de alerta para la detección de campañas de desinformación que puedan afectar a la seguridad nacional¹²³.

Este sistema de alerta está coordinado por el DSN que cuenta con un equipo de lucha contra la desinformación y a su vez coordina estas labores de alerta con otros organismos relacionados como son; el Ministerio de Asuntos Exteriores, el Centro Nacional de Inteligencia (CNI), el Centro Nacional de Protección de Infraestructuras Críticas (CNPIC), la Secretaría de Estado de Avance Digital y el Departamento de Comunicación del Gabinete de la Presidencia del Gobierno.

¹²¹ MALDITO BULO, MALDITA.ES. «¿Quiénes somos?». 2019. Disponible en <https://maldita.es/quienes-somos/>. Fecha de la consulta 2 de abril de 2019.

¹²² Ejemplos de este tipo de herramientas son: Nudge, Headliner, Google Imágenes, Bing Imágenes, Yandex, TinEye, TweetDeck, SunCalc, Invid, etc. POYNTER. «The top 10 tools for journalism in 2018 (and 10 other things to bookmark)». 2018. Disponible en <https://www.poynter.org/tech-tools/2018/the-top-10-tools-for-journalism-in-2018-and-10-other-things-to-bookmark/>. Fecha de la consulta 18 de abril de 2019.

¹²³ DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL. «Consejo de Seguridad Nacional - 15/03/2019». 2019. Disponible en <https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/consejo-seguridad-nacional-15032019>. Fecha de la consulta 2 de abril de 2019.

En el caso de los procesos electorales, el organismo responsable en materia de seguridad (física, ciber e información) es la Dirección General de Política Interior que trata la desinformación a través de la Secretaría de Estado de Comunicación, apoyada por el CNPIC¹²⁴.

En lo que respecta a la participación en COE, España forma parte, desde su creación en octubre del 2017, del Hybrid COE de Finlandia, pero no cuenta con expertos ni en el EEAS East Stratcom Team ni en el NATO Stratcom COE.

En el terreno de la verificación, en España existen varias iniciativas de verificación, dentro de las cuales podemos destacar Malditobulo¹²⁵ y Newtral¹²⁶. La primera forma parte de la organización internacional de *fact-checking* en red (International Factchecking Network IFCN), mientras que la segunda no deja claro su pertenencia de forma global, si bien indica que parte de sus miembros forman parte de esta red.

Aplicación del índice de defensa ante la desinformación al caso de España

ÍNDICE DE DEFENSA ANTE LA DESINFORMACIÓN APLICADO A ESPAÑA

	VALOR	PESO/ VALOR VARIABLES	VALOR DIMENSIÓN	PESO/ VALOR DIMENSIÓN	RESULTADO
RECONOCIMIENTO PROBLEMA			4,2	16/67,2	
NIVEL DOCTRINAL	4	50/200			
CONCIENCIACIÓN DE LA SOCIEDAD	88	50/220			
REGULACIÓN EXISTENTE			0,52	16/8,32	
ORGANISMO REGULADOR	0	16/0			
RESPONSABLE EN MATERIA DE DESINFORMACIÓN	2	16/32			
CÓDIGO EDITORIAL Y DEONTOLÓGICO	1	20/20			

¹²⁴ Información obtenida a través de una entrevista con personal del Departamento de Seguridad Nacional el 26 de marzo de 2019.

¹²⁵ MALDITO BULO. «¿Quiénes somos?». Maldita.es, 2019. Disponible en <https://maldita.es/quienes-somos/>. Fecha de la consulta 2 de abril de 2019.

¹²⁶ NEWTRAL. «¿Quiénes somos?». 2018. Disponible en <https://newtral.es/quienes-somos/>. Fecha de la consulta 1 de abril de 2019.

	VALOR	PESO/ VALOR VARIABLES	VALOR DIMENSIÓN	PESO/ VALOR DIMENSIÓN	RESULTADO
REGULACIÓN MCM Y CONTENIDO ONLINE	0	16/0			
PROCEDIMIENTO SANCIONADOR	0	16/0			
TRANSPARENCIA EN PATROCINIO	0	16/0			
TRANSPARENCIA EDITORIAL			0,5	16/8	
ADHERENCIA A INDICADORES	0	50/0			
ADHERENCIA A MANUALES DE ESTILO Y EDICIÓN	1	50/50			
ALFABETIZACIÓN MEDIÁTICA			1	20/20	
MEDIA LITERACY INDEX	3	25/75			
IMPLANTACIÓN EN SISTEMA EDUCATIVO	0	25/0			
CAMPAÑAS DIVULGATIVAS	1	25/25			
ALFAB. PERIODISTAS	0	25/0			
EMPODERAMIENTO			2,5	16/40	
HERRAMIENTAS PARA USUARIOS	3	50/150			
HERRAMIENTAS PERIODISTAS	2	50/100			
DETECCIÓN Y ANÁLISIS			2,6	16/41,6	
SISTEMA DE ALERTA	5	40/200			
PARTICIPACIÓN EN COE	1	30/30			
VERIFICADORES	1	30/30			
				RESULTADO	1,85 SOBRE 5

Tabla 4. Aplicación del «Índice de defensa ante la desinformación» al caso de España. Elaboración propia.

Aplicación del índice al resto de países de este estudio

ÍNDICE DE DEFENSA ANTE LA DESINFORMACIÓN APLICADO A LOS PAÍSES DE ESTE ESTUDIO. VALORES POR DIMENSIONES

	RECONOCIMIENTO DEL PROBLEMA	REGULACIÓN EXISTENTE	TRANSPARENCIA EDITORIAL	ALFABETIZACIÓN MEDIÁTICA	EMPODERAMIENTO	DETECCIÓN Y ANÁLISIS	RESULTADO
ALEMANIA	4,1	1,48	0,5	1,52	2,5	1,2	1,868
ESTONIA	3,825	1	0,5	3,86	2,5	3,2	2,546
ESPAÑA	4,2	0,52	0,5	1	2,5	2,6	1,85
FRANCIA	4,125	2,28	0,5	2,7	2,5	1,8	2,332
ITALIA	4,25	1	0,5	2,625	3,5	1,2	2,197
REINO UNIDO	4,1	1	0,5	2,25	2,5	3,8	2,354
SUECIA	4,125	1	0,5	3,36	2,5	3,8	2,481

Tabla 5. Aplicación del «Índice de defensa ante la desinformación» a los países incluidos en este estudio. Elaboración propia.



Tabla 6. Valores obtenidos de la aplicación del «Índice de defensa ante la desinformación» a los países de este estudio. Elaboración propia

Conclusiones

En el desarrollo de este trabajo, una vez establecido el marco conceptual, se han extraído las medidas adoptadas por seis países de nuestro entorno, seleccionados sobre la base de su estimado avance en materia de lucha contra la desinformación. Posteriormente, se han estudiado las recomendaciones de la UE, así como otros informes recientes estatales y de centros de pensamiento, que han permitido derivar una serie de medidas requeridas para protegerse ante este fenómeno. Se han obtenido las medidas comunes, que convenientemente distribuidas en dimensiones y traducidas a variables, han permitido inducir un índice complejo que permite medir la protección de un país europeo ante la desinformación.

La aplicación del «Índice de defensa ante la desinformación» al caso de España revela un resultado de 1,85 puntos sobre 5, lo cual denota una capacidad de defensa ante la desinformación «deficiente», que permite concluir la necesidad de avanzar en este ámbito transcendental.

De la aplicación del índice al resto de países incluidos en este trabajo con puntuaciones que no superan los tres puntos sobre cinco, se puede desprender que actualmente los países analizados tampoco se encuentran en las mejores condiciones para hacer frente a la desinformación, si bien alguno de ellos como es el caso de Suecia y Estonia sobresalen del resto encontrándose por encima de la media.

El índice construido se ha basado en medidas cuya recomendación es muy reciente y que los países han tenido poco tiempo para aplicar, en el caso de tener interés en ello, y que explicaría las bajas puntuaciones. Además, las medidas contenidas en el índice no tienen por qué ser las mejores, ya que su efectividad no se ha comprobado empíricamente y será el tiempo el que nos permita verificar si la elección, aunque realizada según métodos científicos, ha sido la adecuada.

Del análisis de las dimensiones contempladas en el índice y la puntuación alcanzada, podemos deducir ciertas carencias que sería necesario abordar, tanto por el Estado como por la sociedad civil, en aras de conseguir una mayor resiliencia ante la desinformación.

En el aspecto del reconocimiento del problema por parte del Estado, España cuenta con un sobresaliente al encontrarse conte-

nido este reconocimiento en la *Estrategia de Seguridad Nacional 2017*, documento de alto nivel que constituye el marco de referencia de la política de seguridad nacional. En esta estrategia se incluyen los desafíos a los que España tendrá que enfrentarse en el futuro próximo y otros que ya se han materializado. Así mismo, la concienciación de la sociedad ante el desafío que presenta la desinformación también es meritorio, superando el ochenta por ciento en la encuesta llevada a cabo por la UE en marzo de 2018.

En lo que se refiere a la parcela normativa, estamos muy lejos de aprobar y es quizás el aspecto donde más se debe avanzar, si es que existe voluntad política para ello. La corriente sostenida por la Unión Europea apoya la autorregulación en materia de desinformación y así mismo actúan algunos países, pero según hemos podido comprobar en los bloques precedentes, existen estudios, recomendaciones y medidas adoptadas que abalan la necesidad de la regulación por parte del Estado o la co-regulación entre el Estado y la sociedad civil en este ámbito.

La UE ha sustituido la regulación por un «Código de Buenas Prácticas» voluntario al que se han adherido las principales plataformas de contenido *online* y agencias de publicidad. Sin embargo, después de analizar los primeros resultados de aplicación de este código, incluso la UE se plantea la posibilidad de la regulación. Por otro lado, se ha cargado con una gran responsabilidad a las redes sociales y plataformas de contenido que, en algunos casos, como es el de Facebook, reclaman una responsabilidad compartida con el Estado a la hora de actuar contra la desinformación y evitar la censura preventiva.

La primera figura que se hace necesaria en el ámbito de la regulación es la de un organismo estatal que cuente con la responsabilidad en materia de desinformación. Si bien la Estrategia de Seguridad Nacional ya establecía la desinformación como una amenaza en diciembre de 2017, no ha sido hasta el Consejo de Seguridad Nacional del 15 de marzo de 2019 cuando se ha definido esta responsabilidad, que en este caso ha recaído sobre la Secretaría de Estado de Comunicación. Esta indefinición previa ha dificultado el avance en esta materia y propiciado la aparición de iniciativas débiles e inconexas por parte de determinados actores actuando de motu proprio.

Otro de los elementos de aparente importancia en el aspecto de la desinformación y con el que no cuenta España es el «Organismo Regulador», el cual aparece incluido en gran parte de los

informes sobre este asunto, aunque su adopción por parte de los Estados para los medios de comunicación de masas y el contenido *online* es todavía residual. La mayoría de las recomendaciones optan por un organismo independiente, al estilo del Consejo Superior Audiovisual de Francia o la Oficina de Comunicaciones (OFCOM) de Reino Unido, que asegure la imparcialidad y que permita a los consumidores de contenido *online* defenderse ante campañas de desinformación.

Una vez que se cuenta con los elementos anteriores, se hace imprescindible una normativa en la que puedan basar sus actuaciones todas las partes, para que las soluciones adoptadas no caigan en la arbitrariedad o voluntariedad. La normativa que más se acerca a la regulación en materia de desinformación es la «Audiovisual Media Services Directive» (AVMSD) de la UE, que España está pendiente de transponer a su normativa interna. Sin embargo, esta normativa, aunque incluye las redes sociales y medios de información en línea, solo cubre el aspecto de la comunicación visual y no contempla la desinformación como tal, sino la incitación al odio, al terrorismo o la violencia. Por ello, aun cuando España finalice su transposición, salvo que se amplíe su alcance, continuará existiendo un vacío normativo en esta parcela que es necesario cubrir.

Continuando con la regulación, existen diversas iniciativas adoptadas por algunos países para la sanción de actitudes de desinformación. Dentro de estas iniciativas podemos citar a Alemania y Reino Unido donde las sanciones varían desde las puramente administrativas hasta las que incluyen penas de prisión, y tanto unas como otras han sido muy controvertidas por incitar a la censura previa por parte de las redes sociales o los distribuidores de información. Por otro lado, la experiencia del código de buenas prácticas, donde aun habiéndose adherido ciertas compañías importantes, su cumplimiento es limitado y la posibilidad de presión para la adherencia al código es escasa, denotan la necesidad reflejada en varios de los informes de recomendaciones de contar con esta capacidad coercitiva a través de la imposición de sanciones. En España no existe esa posibilidad por lo que se debe avanzar en este sentido para dotar al organismo regulador o al organismo responsable de una herramienta de presión para el cumplimiento de las normas que se desarrollen.

En la perspectiva normativa de la transparencia, de los informes analizados se extrae la necesidad de incluir dentro de la normativa la identificación de los patrocinadores de la información y a

sus propietarios como medida para desincentivar las campañas de desinformación tanto internas como externas y este aspecto se hace especialmente significativo durante los periodos electorales. Actualmente en España no existe normativa alguna que obligue en este aspecto, por lo que también se deberá progresar en este ámbito.

Continuando con la transparencia editorial, del análisis elaborado en los bloques precedentes se desprende la necesidad de que aquellos medios que difunden información en línea cuenten con un código editorial y deontológico que respalde su proceso periodístico, y además, que este código sea preferentemente universal y verificado por alguna entidad o proyecto reconocido que permita dar uniformidad. Por otro lado, será necesario contar con un número elevado de medios adheridos a este código para asegurar la pluralidad de medios difusores de información «confiables». Actualmente, el proyecto que parece ser más serio en este aspecto es «The Trust Project», al que se encuentran adheridos más de 120 medios de todo el mundo, dos de ellos españoles.

También en el ámbito de la transparencia editorial, otro de los elementos que se vislumbra de gran importancia son los manuales de estilo y edición, cuyo uso riguroso por parte de los medios generadores de información dotaría a los periodistas de una mayor credibilidad. Por otra parte, la accesibilidad a estos manuales de los usuarios permitiría darles a conocer las bases del proceso periodístico y aumentar su confianza. Actualmente en España existen algunos medios que cuentan con estos manuales, pero la mayoría no están accesibles al público de forma gratuita.

Uno de los aspectos donde no parece existir discrepancia alguna, es en la necesidad de preparar a la sociedad para que sea resiliente ante la desinformación a través de la alfabetización mediática. Dentro de esta parcela es necesario distinguir entre la alfabetización que es posible realizar dentro de la educación obligatoria y superior y aquella que es necesaria para el resto de la sociedad. Esta es la parcela que España tiene más descuidada debido principalmente a la dificultad de adoptar medidas consensuadas y aplicables en todo el país. Por ello, la única iniciativa que se ha desarrollado en este ámbito ha sido un informe del CNI en el que se detalla un decálogo de medidas a adoptar de forma individual por los ciudadanos para protegerse ante la desinformación, pero cuya difusión y calado se aprecia muy limitado e insuficiente en este aspecto primordial.

En lo que respecta al empoderamiento de los usuarios, se hace imprescindible que estos cuenten con herramientas que les permitan dirigirse de forma sencilla a los organismos responsables en materia de desinformación, para poner en su conocimiento posibles prácticas en este sentido. Además, sería necesario que también cuenten con instrumentos que les faculten para distinguir aquellas informaciones que son poco confiables y que se les dote de la oportunidad de elegir entre informaciones distintas relacionadas con un mismo hecho. Actualmente en España hay algunas iniciativas del sector civil, a través de verificadores, que permiten denunciar para su estudio posibles intentos de desinformación, pero no existe una vía de denuncia ante el organismo responsable, entre otras cosas porque tampoco está regulado este ámbito. En lo que respecta a las otras herramientas citadas, aunque las redes sociales y los principales motores de búsqueda están avanzando en el cumplimiento del código de buenas prácticas, todavía las herramientas desarrolladas están en una fase embrionaria.

Pasando al aspecto de la detección y análisis, si se quiere contar con una capacidad de respuesta que faculte al Estado para frenar la difusión de desinformación en sus primeras fases, será necesario disponer de un equipo que monitorice el contenido *online* en tiempo real. Por otro lado, la participación de los Estados en los centros de excelencia relacionados con la desinformación, se aprecia de gran importancia para la detección de campañas de desinformación y el avance del estudio en esta parcela.

El tercer pilar en la detección y análisis lo constituyen los verificadores de contenido, elemento esencial que dota a la ciudadanía de la posibilidad de contrastar la información y de medir su grado de veracidad. Para que este mecanismo sea realmente eficaz, es imperativo que cumpla, al igual que se proponía para los difusores de información, con un código deontológico contrastado y que exista un amplio número de estos verificadores para evitar el monopolio en la verificación. La Red Internacional de Verificación (IFCN) parece ser hasta el momento una de las mejores opciones para garantizar la homogeneidad y unidad de criterio entre los verificadores.

En el aspecto de la detección y análisis, España acaba de poner en marcha un sistema de alerta coordinado por el Departamento de Seguridad Nacional donde participan elementos de varios ministerios, pero enfocado únicamente a aquellas campañas de desinformación que puedan suponer una amenaza para la segu-

ridad nacional, dejando aquellas de menor importancia en manos de los instrumentos civiles. En lo que respecta a la participación en los centros de excelencia, España solo se integra en uno de los tres centros significativos en esta área, por lo que sería conveniente su participación en los otros dos como muestra de implicación y también para favorecer el intercambio de información y experiencias. Continuando en la parcela de verificación, en España existen dos verificadores de contenido adheridos de una forma u otra a la Red Internacional de Verificación, pero es necesario contar con un mayor número de ellos para evitar el duopolio.

Como se ha podido constatar en el trabajo desarrollado, «a España le resta un largo camino por recorrer en materia de desinformación».

Capítulo segundo

El oficial de información pública y la comunicación estratégica en las operaciones

Carlos Cordón Castosa

Resumen

La comunicación pública en los conflictos ha adquirido una gran relevancia en la última década debido a la rápida evolución de las nuevas tecnologías. Asimismo, la opinión pública se ve fuertemente condicionada en los hogares españoles por la información que reciben a diario. Lograr que los objetivos de Comunicación Estratégica de la Defensa sean transmitidos de la manera adecuada por parte del contingente desplegado es pues un tema fundamental a tener en consideración. La figura del oficial de información pública es primordial en esta labor. Es un nexo imprescindible entre las operaciones en el exterior y la sociedad española.

Se analizará la situación actual de la Comunicación Estratégica de la Defensa y de la Comunicación Pública en las operaciones en el exterior españolas, así como las condiciones en que nuestros oficiales de información pública desplegados en la actualidad están trabajando. Esto permitirá identificar diversos factores que dificultan que la comunicación pública no se efectúe con la eficacia que cabría esperar.

Palabras clave

Conflicto armado, operación militar, opinión pública, medios sociales, medios de comunicación de masas.

The Public Affairs Officer and the strategic communication in operations

Abstract

Public communication in conflicts has acquired great relevance in the last decade due to the rapid evolution of new technologies. Moreover, public opinion is strongly conditioned in Spanish households by the information they receive daily. Getting the Defense Strategic Communication objectives to be transmitted in an appropriate manner by the deployed force is therefore a fundamental issue to be considered. The figure of the Public Affairs Officer becomes key in achieving this goal. It is an essential link between operations abroad and Spanish society.

The current situation of the Strategic Communication of the Defense and the Public Communication in the Spanish operations abroad will be analyzed besides the conditions in which our Public Affairs Officers currently deployed are working. This will allow to identify several factors that hampers the Public Communication to be carried out with the efficiency that would be expected.

Keywords

Armed conflicts, military operations, public opinion, social network, mass media.

Introducción

Las Fuerzas Armadas (FAS) deben esforzarse en mejorar su imagen de cara a la sociedad civil para que esta pueda valorar y apreciar las actividades que realizan.

Las FAS demuestran al máximo su nivel de preparación y profesionalidad cuando se encuentran desplegadas en una misión fuera del territorio nacional. Actualmente, las FAS españolas están participando en un total de 17 misiones en el exterior¹.

Es en estos escenarios donde tienen lugar un mayor número de acontecimientos que pueden suscitar gran interés en los medios de comunicación social (MCS). El impacto de estos eventos en la opinión pública puede ser impredecible si no se gestiona de la manera correcta, afectando a la imagen institucional de las FAS.

Así, la opinión pública, los MCS y las redes sociales (RRSS) juegan un papel fundamental en los conflictos actuales. El éxito o el fracaso de una operación en el exterior dependerán, en gran medida, de cómo sea percibida por la sociedad española. De nada sirve el esfuerzo del personal de las FAS si su labor no es conocida, comprendida y apoyada por la sociedad.

Así, los teatros de operaciones requieren la presencia de un comunicador bien formado, con capacidad para divulgar los objetivos de la misión, tanto entre sus conciudadanos, como entre los habitantes del país donde se despliegan las tropas².

En las FAS, la figura del «comunicador» desplegado en la zona de operaciones (ZO) la ejerce el oficial de información pública (en adelante PAO)³.

A través del PAO se muestra a la sociedad el trabajo que se está llevando a cabo por parte de las tropas españolas en una determinada misión en el exterior. La información que transmita tendrá pues un impacto en el apoyo del ciudadano a la misión.

¹ Dato a fecha 31 de marzo de 2019. Disponible en página Intranet EMAD <http://www.emad.mde.es/MOPS/>. Fecha de la consulta 01/04/2019.

² HIGUERAS, G. «Introducción a conflictos, opinión pública y medios de comunicación. Análisis de una compleja interacción». *Cuaderno de Estrategia 148*. Madrid: IIEE, 2010.

³ El término PIO (Public Information Officer) ha sido recientemente sustituido en la OTAN por el de PAO (Public Affairs Officer). En España, se ha adoptado la abreviatura de PAO para referirse al oficial de información pública.

El PAO se convierte así en un elemento esencial para llevar a cabo la Comunicación Estratégica (en adelante *StratCom*)⁴ de la Defensa.

En España, se define la *StratCom* como «La integración de todas las funciones y capacidades de comunicación –civiles y militares– con otras actividades, con la finalidad de comprender y determinar el entorno de la información, e informar, influir o persuadir en las audiencias identificadas para lograr los objetivos nacionales de defensa»⁵.

El presente artículo analiza cómo se desarrolla la *StratCom* en las FAS y cómo es el flujo de información desde que el PAO de la operación en el exterior emite la noticia hasta que es publicada en los MCS o en las RRSS en España. El objetivo principal es conocer cómo se lleva a cabo la comunicación pública de las operaciones en el exterior, para valorar si contribuye de una manera adecuada a la *StratCom* de las FAS. Para ello, se estudiarán los diferentes factores que afectan a la comunicación pública de las operaciones en el exterior y se analizarán, a través de una encuesta, las condiciones reales en las que los PAO de las operaciones en el exterior realizan sus funciones.

La Comunicación Estratégica

El inicio de la *StratCom*

Una frase ampliamente extendida en el ámbito periodístico es esa de «lo que no se cuenta no existe». La comunicación se ha convertido así en una prioridad para cualquier organización y, por ende, para las FAS.

En el caso de las operaciones militares en el exterior, una errónea *StratCom* puede tener un impacto muy negativo, tal y como se demostró en la segunda guerra del Golfo.

Al inicio de la guerra de Afganistán, en un momento en el que la estrategia de los bombardeos no producía avances y la prensa norteamericana empezaba a hablar de Vietnam, el presidente Bush abrió la reunión del Consejo de Seguridad Nacional con esta

⁴ En las FAS españolas es conocida, al igual que en la OTAN, por su acrónimo inglés: *StratCom* (*Strategic Communications*).

⁵ MINISTERIO DE DEFENSA. «Directiva de la ministra de Defensa sobre Comunicación Estratégica». 2017.

afirmación: «Estamos perdiendo la guerra de las relaciones públicas. No reconocen lo que estamos haciendo en Afganistán»⁶.

La llegada del general McChrystal a Afganistán cambió el enfoque que se venía dando a la operación, convirtiendo a la *StratCom* en un pilar fundamental del éxito de la misma. En palabras de McChrystal «todo es una guerra de percepciones. Todo está en la mente de los participantes»⁷. En agosto de 2009, McChrystal realizó un informe de Afganistán dedicando un anexo completo a la *StratCom*, integrándola como parte fundamental del planeamiento de las operaciones.

En el año 2010 se realizó un estudio en EE. UU. y cinco de sus países aliados más importantes (Reino Unido, Francia, Alemania, Canadá y Australia) donde se demostraba que la principal razón por la que la guerra de Afganistán había perdido su apoyo en las poblaciones de los países participantes residía en las bajas, sumada a la percepción de que el esfuerzo sobre el terreno estaba fallando⁸.

En Afganistán «la acción militar en sí ya no era tan importante, sino que esta se percibiera como contundente y reparadora para el pueblo americano, lo suficientemente disuasoria para que los talibanes no volvieran a dar cobijo a los terroristas de Al Qaeda»⁹.

Según Arteaga, «si antes las campañas militares se apoyaban mediante operaciones de información, ahora son campañas de comunicación estratégica las que acompañan a las operaciones militares»¹⁰.

Comunicación estratégica militar

Las acciones militares comunican y, cada vez más, no se pueden ocultar. Es por tanto fundamental establecer qué se va a comunicar y cómo se va a comunicar. La *StratCom* militar pretende

⁶ WOODWARD, B. *Bush en guerra*. Barcelona: Ediciones península, 2003.

⁷ ANTOLÍN, J. L. «La Comunicación Estratégica en las Organizaciones Internacionales». *Documento de Seguridad y Defensa n.º 72*. Madrid: IEEE, 2017.

⁸ MILLER, C. A. *Endgame for the West in Afghanistan? Explaining the Decline in Support for War in Afghanistan in the United States, Great Britain, Australia, France and Germany*. Letort Papers, US Army War College, Strategic Studies Institute, 2010.

⁹ SANTOS, F. «La comunicación estratégica en los conflictos modernos: el caso de Afganistán». IEEE, 2013.

¹⁰ ARTEAGA, F. *Terrorismo, contrainsurgencia y opinión pública*. Pamplona: Aranzadi, 2010.

coordinar la acción con la comunicación antes de tomar la decisión de hacerlo, y tanto la OTAN como España son conscientes de su importancia¹¹.

Los conflictos de los Balcanes y Afganistán mostraron que «los potenciales adversarios estaban haciendo un uso de la comunicación con notable éxito»¹².

La OTAN, a través del entonces jefe de la Oficina de Asuntos Públicos Militares del Mando Aliado de Operaciones (Allied Command Operations, ACO¹³), Mark Laity, comenzó a trabajar en incorporar el concepto *StratCom* a su organización.

En el año 2009, salió a la luz la Directiva de Política sobre *StratCom* de la OTAN. En ella se definía la *StratCom* como:

«el uso coordinado y apropiado de las actividades y capacidades de comunicación de la OTAN –diplomacia pública, asuntos públicos, “asuntos públicos militares”, operaciones de información y operaciones psicológicas– según corresponda, en apoyo a las políticas, operaciones y actividades de la Alianza, y con el objetivo de promover los objetivos de la OTAN»¹⁴.

En el año 2010, la *StratCom* se incorporó al nuevo Concepto Estratégico de la OTAN. Lindley-French argumenta que «La comunicación estratégica efectiva explica por qué las acciones son necesarias. Una política efectiva de *targeting* debe siempre ser capaz de justificar tales acciones, en términos de la misión y de opinión pública»¹⁵.

Todos estos cambios doctrinales llevaron asociados la creación de una estructura orgánica que lo soportase. Así, en el ACO, se cambió el nombre de la Oficina de Asuntos Públicos para pasar a llamarse de Comunicación Estratégica. En el Mando Aliado de Transformación (ACT¹⁶) se creó una oficina de *StratCom* y de-

¹¹ SILVELA, E. «Comunicación estratégica: origen y evolución del concepto». *Documento de Seguridad y Defensa n.º 72*. Madrid: IEEE, 2017.

¹² *Ibidem*.

¹³ El ACO, Mando Aliado de Operaciones, es responsable de planeamiento y ejecución de todas las operaciones de la Alianza. El Cuartel General se encuentra ubicado en Mons, Bélgica.

¹⁴ NATO. «NATO Strategic Communications Policy». PO 0141, 2009.

¹⁵ LINDLEY-FRENCH, J. «Operationalizing the Comprehensive Approach». Issue Brief Atlantic Council, 2010.

¹⁶ El Mando Aliado de Transformación, ACT, es el responsable del desarrollo de estructuras militares, fuerzas, capacidades y doctrina de la OTAN. El Cuartel General se encuentra ubicado en Norfolk, EE. UU.

pendiente de esta, una Oficina de Asuntos Públicos Militares¹⁷. Además, en el año 2014 se crea en Riga (Letonia) el Centro de Excelencia de la Comunicación Estratégica de la OTAN (*NATO StratCom COE*)¹⁸.

Sin embargo, no se ha conseguido firmar una Directiva de *StratCom* Militar¹⁹ de la OTAN hasta el año 2017.

En lo que respecta a España, la *StratCom* también ha ido cogiendo fuerza en los últimos años. Así, en marzo de 2013, tras la aprobación de la Directiva de Política de Defensa de 2012, se publica la primera Directiva de Comunicación Estratégica de la Defensa.

Análogamente a la OTAN, en España se crean las estructuras orgánicas necesarias para llevar a cabo dichos cometidos. Así, se crea la Dirección de Comunicación Institucional del Ministerio de Defensa²⁰, siendo responsable de la preparación, planificación y desarrollo de la política informativa y de *StratCom* del MINISDEF. En el nivel estratégico, se crea en el Estado Mayor de la Defensa (EMAD) una sección de *StratCom* del Gabinete del JEMAD²¹ (sección *StratCom*) y en el nivel operacional²², en el Mando de Operaciones (MOPS), una sección denominada J9 Influencia.

La sección de Influencia, es la «responsable de coordinar, integrar y sincronizar las actividades de operaciones de información (...) y asuntos públicos; de asesorar al CMOPS²³ en asuntos públicos y de comunicación, y ejecutar las actividades de comunicación pública del MOPS»²⁴.

A continuación, se analizarán los resultados de la encuesta bianual sobre «La Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas», realizada en el año 2017 por el Centro de Investigación Sociológica

¹⁷ Página web de la Oficina de Asuntos Públicos Militares de la OTAN en siguiente enlace: <https://www.act.nato.int/pao>. Fecha de la consulta 25/03/2019.

¹⁸ De sus siglas en inglés NATO Strategic Communications Centre of Excellence. Página web en siguiente enlace: <https://www.stratcomcoe.org/>. Fecha de la consulta 25/03/2019.

¹⁹ MC 0628. NATO Military Policy on Strategic Communications. 19 de julio de 2017.

²⁰ Real Decreto 998/ 2017 por la que se establece la estructura básica de los Departamentos.

²¹ Jefe del Estado Mayor de la Defensa.

²² En la cadena de mando militar, por debajo del nivel político se establecen tres niveles jerárquicamente estructurados: nivel estratégico, nivel operacional y nivel táctico.

²³ Comandante del Mando de Operaciones.

²⁴ JEMAD. «Instrucción 65/ 2015, de 30 de diciembre, del Jefe de Estado Mayor de la Defensa». 2015.

(CIS), para ver si dichos impulsos han contribuido a la *StratCom* de las FAS españolas.

De la encuesta se destacan los siguientes resultados:

- **Pregunta 9:** *La amenaza que consideran más importante para la seguridad de España es el terrorismo (8,62 sobre 10) y la tercera más importante los ciberataques (7,68 sobre 10).*
- **Pregunta 12:** *Pensando en el futuro de los ejércitos, el 62,3 % opina que seguirán siendo necesarios para mantener la paz, la seguridad y la defensa.*
- **Pregunta 15:** *Cuando los MCS hablan de asuntos de defensa nacional y FAS, un 58,6 % tienen poco o ningún interés en este tipo de informaciones.*
- **Pregunta 23:** *Del presupuesto que se destina anualmente en España a las FAS y a la defensa nacional, solo el 43,1 % lo considera adecuado o insuficiente y un abrumador 33,8 % no sabe.*
- **Pregunta 24:** *El presupuesto que España dedica a las FAS cómo es comparativamente con los países de nuestro entorno, el 46,5 % no sabe.*

Si además acudimos a otras fuentes, vemos cómo las FAS fueron la segunda institución más valorada en España después de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado²⁵.

Podemos extraer que los españoles valoran positivamente a las FAS y consideran que seguirán siendo necesarias. Igualmente, identifican el terrorismo y los ciberataques como posibles amenazas. Sin embargo, muestran poco interés por las noticias relativas a las FAS y existe un enorme desconocimiento sobre el presupuesto de Defensa.

La *StratCom* debe conseguir que el ciudadano vea a las FAS como un elemento fundamental en la lucha contra esas amenazas de terrorismo y ciberataques que tanto le preocupan. Solo cuando los españoles comprendan la utilidad de las FAS en sostener el estado de bienestar y en la defensa de los valores democráticos, verán que el gasto en defensa es un dinero bien invertido.

Como señala Santos, «la comunicación estratégica debe ser un área de adiestramiento especial en academias militares y cursos

²⁵ SAINZ, J. «Policía, Monarquía y Ejército, las instituciones mejor valoradas». *El Español*. Disponible en https://www.elespanol.com/espana/politica/20180103/policia-ejercito-monarquia-instituciones-valoradas-partidos-congreso/274223162_0.html. Fecha de la consulta 30/01/2019.

de Estado Mayor para que los oficiales puedan asumir con garantías el liderazgo en la gestión de una campaña de comunicación». Santos propone que se refuerce también el adiestramiento del soldado para que esté mejor preparado a la hora de hacer frente a situaciones de presión o provocación²⁶.

El papel de las redes sociales en la StratCom

Un aspecto que no puede obviar en el mundo de la comunicación, y por ende en la *StratCom*, es la importancia que han adquirido las RRSS. Estas se han incorporado con fuerza al mundo de la comunicación por su inmediatez y la capacidad de transmitir el mensaje sin intermediarios. Por ello, merecen un detallado planeamiento para que su utilización siga las líneas generales de la organización.

A partir del año 2012 las RRSS han sido incorporadas como herramientas de la comunicación en el Ministerio de Defensa, convirtiéndose en el primer canal de comunicación entre este y la sociedad española²⁷.

El 21 de febrero de 2013 el Ministerio de Defensa lanzó su primer *tuit* de una misión en el exterior²⁸. Por primera vez, los periodistas pasaron de ser los primeros en recibir la noticia del Ministerio, y ser los que decidieran si era de interés o no para su publicación, a situarse en igualdad de condiciones que el resto de usuarios de las RRSS.

Esto abrió un nuevo canal de comunicación entre las FAS y la sociedad sin intermediarios que puedan modificar la noticia. Además, las RRSS aportan dos aspectos importantes como nuevas herramientas en la comunicación: rapidez en la difusión de la información y un contacto entre emisor-receptor.

Las RRSS están en constante evolución, cambio y adaptación y el responsable de la presencia de una institución en una plataforma debe ser flexible y reconsiderar su posición constantemente²⁹.

²⁶ *Op. cit.*

²⁷ O'REGAN, E. «Redes sociales: una herramienta para la comunicación estratégica. Uso de las redes sociales en la comunicación de la defensa». *Documento de Seguridad y Defensa n.º 72*. Madrid: IEEE, 2017.

²⁸ El *tuit* informaba de la transferencia de España al Ejército afgano del puesto avanzado de combate de Ludina (Bagdis, Afganistán).

²⁹ *Ibidem*, 94.

Así, deberá tener en cuenta dos factores a la hora de optar por una RS u otra:

- **Contenido relevante.** Conviene hacer un análisis de cada RS antes de abrir una determinada cuenta. Habrá que hacer una evaluación de los contenidos que se piden para ver si las FAS podrán satisfacer las necesidades y tener así un adecuado eco.
- **Identidad de marca.** Se debe realizar un estudio sobre si la pertenencia a una determinada RS puede dañar la imagen de marca de las FAS.

Las RRSS además incorporan indicadores que permiten cuantificar el efecto alcanzado por una actividad de información, viendo si ha sido eficaz y si se ha conseguido el resultado deseado. Por ello es fundamental que se realice un análisis y monitorización de los resultados en RRSS.

Según el «Estudio anual de redes sociales» de 2018³⁰, en España, un 85 % de los internautas de entre 16-65 años utilizan RRSS, lo que representan más de 25,5 millones de usuarios. El mismo informe realizado en el año 2016, señalaba que eran un total de 15 millones de usuarios, lo que refleja el incremento exponencial en tan solo dos años.

Del Estudio anual de RRSS se observa que las RRSS más utilizadas son: Facebook, WhatsApp, YouTube, Instagram y Twitter.

Otro dato significativo es que el 72 % de los usuarios siguen a *influencers* mediante las RRSS, siendo Facebook e Instagram las redes donde más se siguen a los *influencers*, seguido de YouTube y Twitter.

Por último, se considera reseñable el estudio comparativo de tendencias entre las generaciones Z (16-23 años) y millenials (24-38 años). Los primeros utilizan con más frecuencia las RRSS y mayoritariamente utilizan Instagram mientras los millenials Facebook, siendo WhatsApp y YouTube transversal a ambos. Por último, casi la totalidad de la generación Z sigue a algún *influencer* en RRSS, especialmente en Instagram y YouTube.

A continuación analizaremos las RRSS en las FAS para poder extraer algunos datos de interés y posibles vías de mejora.

³⁰ Efectuado por *Interactive Advertising Bureau*. Madrid: 5 junio de 2018. Disponible en https://iabspain.es/wp-content/uploads/estudio-redes-sociales-2018_vreducida.pdf. Fecha de la consulta 11./02/2019.

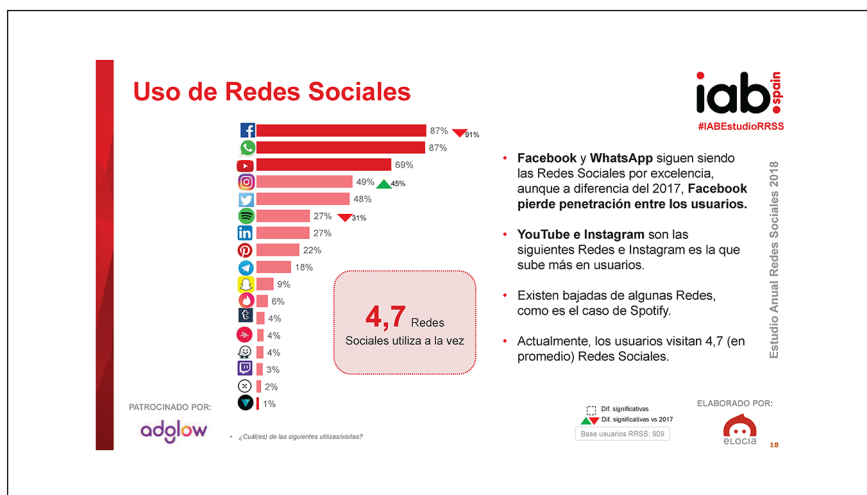


Figura 1. Uso de redes sociales en 2018. Fuente IAB

En la actualidad el Ministerio de Defensa posee las siguientes cuentas en RRSS³¹:

- **Ministerio de Defensa:** Twitter, YouTube, Facebook, Flickr, Instagram y Google Plus.
- **Unidad Militar de Emergencias:** Twitter, YouTube, Facebook, Flickr, Instagram y Vimeo.
- **EMAD:** Twitter, YouTube, Facebook, Instagram y Flickr³².
- **Armada Española:** Twitter, YouTube, Facebook, Flickr e Instagram.
- **Ejército del Aire:** Twitter, YouTube, Facebook, Flickr y Google Plus.
- **Ejército de Tierra:** Twitter, YouTube, Facebook, Flickr, Instagram, Slideshare, Wordpress e Ivoox.

Como primera conclusión del análisis se puede sacar la gran variedad de distintos perfiles existentes, con la dispersión de audiencias que ello implica.

Para realizar un análisis más detallado y extraer algunas conclusiones, se han seleccionado a continuación dos RRSS, Facebook e Instagram. La primera por ser la RS con mayor número de segui-

³¹ Actualizado a fecha 6 de marzo de 2019. Disponible en <http://www.defensa.gob.es/gabinete/rrss/>. Fecha de la consulta 07/04/2019.

³² Se ha detectado un error en dicho listado, ya que en realidad, aunque no aparece en el listado, el EMAD sí dispone de cuenta de Twitter, disponible en el siguiente enlace: https://twitter.com/EMADmde?ref_src=twsrc%5Egoogle%7Ctwcamp%5Eserp%7Ctwgr%5Eauthor.

dores y la segunda por ser la que más ha aumentado en número de seguidores en el último año³³. Se han obtenido los siguientes resultados³⁴:

- **Ministerio de Defensa:** 223.546 seguidores de Facebook y 75.300 seguidores de Instagram.
- **EMAD:** 64.640 seguidores de Facebook y 14.200 seguidores de Instagram.
- **Armada Española:** 152.660 seguidores de Facebook y 65.200 seguidores de Instagram.
- **Ejército del Aire:** 75.037 seguidores de Facebook y 47.100 seguidores de Instagram.
- **Ejército de Tierra:** 164.474 seguidores de Facebook y 90.600 seguidores de Instagram.

La primera reflexión es que hay una división de seguidores a la hora de seguir los contenidos, así como una dispersión en la transmisión de la información. Una posible línea de investigación para ulteriores estudios podría ser la conveniencia de crear una marca de las FAS que aglutinase todas las audiencias.

Por otro lado, el PAO, al estar desplegado en operaciones en el exterior depende del EMAD, por lo que el contenido que es publicado en RRSS se emite en la cuenta del EMAD independientemente del ejército al que pertenezca la unidad.

Observando el número de seguidores de las distintas cuentas, se podría afirmar que se tendría una mayor penetración si el contenido de las operaciones en el exterior en lugar de ser emitido en la cuenta del EMAD, se realizase en las cuentas de los diferentes ejércitos.

A esto hay que sumarle el desconocimiento por parte de los españoles de las labores del EMAD, incluso dentro de las propias FAS. Esto hace que a la hora de buscar una cuenta a la que seguir, el usuario normalmente escoja un ejército o la Armada en lugar del EMAD, no teniendo, al final, acceso a la información relativa a las operaciones en el exterior. Prueba de ello es el reducido número de seguidores del EMAD, comparativamente con los ejércitos y Armada.

Del estudio realizado de las RRSS surge la pregunta sobre si son muchos seguidores o pocos. Si lo comparamos con las FAS de

³³ Un 45 % con respecto al año precedente según el Estudio anual de redes sociales de 2018 del IAB.

³⁴ Datos extraídos en Internet de las cuentas oficiales a 29 de abril de 2019.

las naciones de nuestro entorno, vemos que el número de seguidores en Facebook es muy inferior y en Instagram es similar o incluso mejor en muchos casos.

Para realizar esta comparación se han escogido los seguidores de Facebook e Instagram de las FAS de dos naciones europeas cercanas a España, aunque demográficamente superiores³⁵:

Francia: Marina Militar 257.200 seguidores de Facebook y 62.100 seguidores de Instagram; Ejército del Aire: 251.500 seguidores de Facebook y 104.000 seguidores de Instagram; Ejército de Tierra: 667.400 seguidores de Facebook y 185.000 seguidores de Instagram.

Italia: Marina Militar: 479.500 seguidores de Facebook y 129.000 seguidores de Instagram; Ejército del Aire: 408.000 seguidores de Facebook y 16.200 seguidores de Instagram; Ejército de Tierra: 690.400 seguidores de Facebook y 140.000 seguidores de Instagram;

Dentro de España, si comparamos los resultados con la Policía Nacional y la Guardia Civil, los resultados de número de seguidores en ambas RRSS son muy inferiores:

Guardia Civil: 296.000 seguidores de Facebook y 238.0000 seguidores de Instagram.

Policía Nacional: 723.000 seguidores de Facebook y 460.000 seguidores de Instagram.

Como hemos podido observar, las RRSS abren nuevos caminos de comunicación más rápidos que podrían ser utilizados por los PAO que se encuentran desplegados en operaciones en el exterior. Sin embargo, también son una fuente de vulnerabilidades. De ahí que el Mando Conjunto de Ciberdefensa haya promulgado una *Guía de buenas prácticas para las redes sociales*.

Otro aspecto importante de las nuevas tecnologías, además de las RRSS, es Internet. Para ver el impacto de las noticias de las FAS en la red, se realizó un análisis de las búsquedas realizadas en Google entre los años 2016 y 2019 utilizando la herramienta «Google Trends».

³⁵ Datos extraídos en Internet de las cuentas oficiales a 29 de abril de 2019.

Como se observa en la figura n.º 2, en los años 2016, 2017 y 2018, han sido dos los eventos de las FAS que han tenido impacto importante en cuanto a «tendencias». El primero de ellos es el «Día de las Fuerzas Armadas», que se realiza en el mes de mayo, y el segundo es el «desfile de las Fuerzas Armadas», que cada año se celebra el día 12 de octubre en Madrid.

Además, en la gráfica se muestra la comparación de la búsqueda FAS con dos de las operaciones en el exterior más conocidas, la Operación Atlanta de lucha contra la piratería y la Operación Sophia contra las redes de tráfico de personas.

Se observa del análisis que, en el periodo reseñado, no ha existido ningún evento de las operaciones en el exterior mencionadas que haya suscitado una búsqueda importante en la red y que haya, por tanto, contribuido de la manera más eficaz a la *Strat-Com* de las FAS.

Comunicación pública en operaciones

A continuación se estudiará la interacción entre los medios de comunicación y las operaciones y veremos cómo ambos elementos han ido evolucionando con los años y con la aparición de nuevos vectores de transmisión de noticias.



Figura 2. Búsquedas FAS españolas entre 2016-2019. Fuente: Google Trends

³⁶ En el margen izquierdo de la gráfica, un valor de 100 indica la popularidad máxima de un término, mientras que 50 y 0 indican que un término es la mitad de popular en relación con el valor máximo o que no había suficientes datos del término.

Se analizará el periodismo y su interacción con los conflictos, ya que, tal y como expresa Ruiz, el fin del conflicto no solo es posible por medio de la fuerza, sino a través del periodismo como medio de comunicación masivo que afecta a aspectos tan fundamentales como el impacto social y la imagen gubernamental y militar que se desprende de la cobertura del conflicto³⁷.

Antecedentes y evolución

La primera guerra en la que los medios de comunicación impactaron de manera directa en la opinión pública, y esta en el desarrollo de la contienda, fue la guerra de Vietnam.

Tras la guerra de Vietnam, los EE. UU. ganaron consciencia de que, «en toda operación bélica, no solo es necesario convencer a la opinión pública nacional e internacional de la necesidad de la intervención, sino que, además, es imprescindible controlar las informaciones»³⁸.

La guerra del Golfo supuso un salto cualitativo en la comunicación pública en las operaciones al convertirse en la primera guerra televisada en directo. Pero en consecuencia, según Llamazares, la televisión se convirtió en la principal y casi única fuente de información³⁹.

Surgió entonces el conocido «efecto CNN», aquel en el que los medios desempeñan un importante papel en el proceso de la guerra al mostrar los efectos de la misma, causando un impacto directo en la política⁴⁰.

En ocasiones los MCS han sido criticados por su enfoque en un determinado conflicto. Así, en Alemania, la guerra del Golfo de 1991 sumió a los medios de comunicación en una grave crisis de

³⁷ RUIZ, B. «Conflictos asimétricos y el aporte del periodismo a su resolución». IEEE, 2019. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2019/DIEEE025_2019BETRUI-conflictosperiodismo.pdf. Fecha de la consulta 25/03/19.

³⁸ RAMOS, F. «Periodismo de guerra y aproximación a la figura del corresponsal: entrevista a Antonio Pampliega». Trabajo Fin de Grado, Universidad de Extremadura, Grado en Comunicación Audiovisual, 2017. Disponible en <http://dehesa.unex.es/handle/10662/7423>. Fecha de la consulta 30/04/19.

³⁹ LLAMAZARES, J. «La guerra televisada». *El País*. 1991. Disponible en https://el-pais.com/diario/1991/01/24/opinion/664671611_850215.html. Fecha de la consulta 31/03/19.

⁴⁰ EILDERS, C. «Los medios de comunicación bajo el fuego de la crítica: ficción y realidad en situaciones de guerra». Comité internacional de la Cruz Roja, 2005.

credibilidad, a causa de numerosos casos de información errónea y al tratamiento carente de crítica que se hizo de las fuentes de información⁴¹.

En la guerra del Golfo, la credibilidad de las noticias se puso en tela de juicio y la mayor lección aprendida fue la necesaria calidad de la cobertura. Según Eilders, ese cambio de mentalidad en los medios de la necesidad de contrastar la información se dio lugar en la guerra de Iraq, donde se usaron numerosas fuentes de información, incluidas las partes beligerantes y los Estados limítrofes⁴².

Si bien hay autores que afirman que en la guerra de Iraq los medios de comunicación contribuyeron a difundir las mentiras y manipulaciones lanzadas desde la Administración del presidente de EE.UU.⁴³.

La nueva característica que supuso un salto cualitativo en la comunicación pública fue la aparición de Internet y así, la guerra de Iraq se convirtió en la primera guerra de la era de Internet. Ello supuso un cambio radical frente a los anteriores conflictos y se incorporó la red al campo de batalla⁴⁴.

En este entorno de incertidumbre informativa ha surgido el «periodismo preventivo», que según Bernabé, se encarga de dotar a las opiniones públicas de elementos informativos útiles para comprender los conflictos armados antes, durante y a su finalización, basándose para ello en abarcar un gran número de medios que permitan poder contrastar la información⁴⁵.

Sin embargo, el necesario contraste de noticias al que se llegó tras las lecciones aprendidas de la guerra del Golfo, se vio de nuevo alterado con la irrupción de las RRSS. Según López, el «efecto CNN podría llamarse en la actualidad el efecto Twitter». La principal diferencia es que, en este último, prima la inmediatez

⁴¹ Ídem.

⁴² Ídem.

⁴³ BUSTELO, I. «Mentiras para la guerra», en BERNABÉ FRAGUAS, J. *Periodismo preventivo: otra forma de informar sobre las crisis y los conflictos internacionales*. Madrid: Catarata, 2007.

⁴⁴ MESO, K. «El valor de internet durante el conflicto de Irak». *Revista Latina de Comunicación Social*, núm. 55, de abril-junio de 2003. Disponible en <http://www.ull.es/publicaciones/latina/20035521meso.htm>. Fecha de la consulta 12/12/2018.

⁴⁵ BERNABÉ FRAGUAS, J. *Periodismo preventivo. Otra manera de informar sobre las crisis y los conflictos internacionales*. Madrid: Catarata, 2007.

de las noticias a que sean contrastadas. Se busca la información de lo que ocurre en el momento que está pasando, y esta rapidez puede conllevar a obtener datos erróneos⁴⁶.

Así, con la irrupción de las RRSS, se ha vuelto de nuevo a una situación similar a lo acaecido en la guerra del Golfo: el principal reto es el de verificar la calidad de la fuente.

Pero en España también hemos tenido que ir evolucionando en el tratamiento de la información. En octubre de 2009, unos piratas somalíes secuestraron el atunero español Alakrana⁴⁷. La cobertura mediática que se dio al secuestro hizo que, según Ibáñez, los medios de comunicación españoles contribuyesen a la estrategia de comunicación de los piratas. Así, señala que los piratas sabían todo lo que se publicaba y detectaban así cómo iba a funcionar la sensibilidad social del país de los secuestrados. El mismo autor finaliza señalando que, en ocasiones, los medios de comunicación deberían de ser más cuidadosos a la hora de tratar informaciones como acciones militares planeadas⁴⁸.

A la rápida evolución de los MCS se suma la complejidad de las operaciones actuales donde, en numerosas ocasiones, el enemigo no está definido y emplea tácticas no convencionales⁴⁹. Esta compleja interacción la expresa Kaldor, como una situación en la que, en los nuevos conflictos, los actores ya no son los Estados, sino grupos caracterizados por una raza o por una religión o por un territorio, y la dinámica del conflicto ha pasado a ser global por su proyección mediática⁵⁰.

⁴⁶ LÓPEZ, C. «¿Los medios de comunicación influyen en la política exterior?», *El observador*. 2018. Disponible en <http://observador.uclm.es/?p=26825>. Fecha de la consulta 30/11/2018.

⁴⁷ https://elpais.com/elpais/2009/11/17/actualidad/1258449444_850215.html.

⁴⁸ IBÁÑEZ, F. «Los medios de comunicación ante el secuestro de ciudadanos españoles en el extranjero: lecciones aprendidas de dos casos recientes». Trabajo para Máster en Seguridad Global y Defensa. Universidad de Zaragoza. Disponible en <http://cud.unizar.es/docum/6%20Comunicacion%20Fernando%20Ibanez%20actualizada%20a%2027%20septiembre%202010.pdf>. Fecha de la consulta 20/04/2019.

⁴⁹ Los nuevos conflictos se caracterizan por la ausencia de ejércitos estatales donde además, no se cumplen las reglas jurídicas que regulan la guerra y con pocas posibilidades por tanto de exigir responsabilidades.

⁵⁰ KALDOR, M. «*Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*». Barcelona: Tusquets, 2001.

Periodismo de guerra y nuevos actores de los conflictos

En mayo de 2016, tres periodistas españoles fueron liberados tras varios meses de secuestro a manos de un grupo terrorista de Al Qaeda en Alepo (Siria)⁵¹. A continuación se analizará un elemento fundamental de interacción del PAO con la comunicación pública, los periodistas en los conflictos.

Tradicionalmente, en los conflictos, la relación con los MCS se ha realizado a través de periodistas incrustados⁵² y otros presentes en la zona, pero sin estar bajo la «tutela» de las FAS. Los primeros son periodistas autorizados a estar presentes dentro de las propias unidades militares y obtienen información a cambio de seguridad.

La proliferación de nuevas tecnologías de la información, unido al abaratamiento y facilidad de los desplazamientos por todo el mundo, han sido dos de las principales causas de la aparición en las zonas de conflicto de dos nuevos actores, los «*free lance* no profesionales» y los «*citizen journalists*»⁵³.

Estos nuevos actores trabajan de forma distinta a los diferentes tipos de corresponsales, que sí son periodistas formados, pero que actúan de formas diversas para la obtención de noticias⁵⁴.

Además, según Sapag, la presencia de esos dos actores es además promovida por los propios medios de comunicación en un intento de abaratar costes en una época de competencia feroz y crisis generalizada. Si bien, aunque permiten tener noticias, en la mayoría de los casos son de poca o nula calidad periodística⁵⁵.

Los «*free lance* no profesionales» se desplazan a zonas de conflicto y se ganan la vida sin necesidad de obtener títulos académicos ni pasar por filtros de empresas de comunicación.

⁵¹ https://elpais.com/internacional/2016/05/07/actualidad/1462646236_874145.html.

⁵² Traducción del término inglés *embedded journalists*.

⁵³ SAPAG, P. «Periodismo de guerra y seguridad. Una necesidad endógena». *Revisita de estudios para el desarrollo de la Comunicación*. 2009, pp. 67-78. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3673605>. Fecha de la consulta 12/04/2019.

⁵⁴ *Ibidem*, 25. Según Ramos, existen los siguientes tipos de correponsales: periodista empotrado, corresponsal permanente, corresponsal de agencia, enviado especial, *stringer*, *free lance* profesional y corresponsal de guerra.

⁵⁵ *Ídem*.

Por otro lado, los «*citizen journalists*», son civiles en la zona de conflicto sin formación en periodismo que, gracias al fácil acceso a las tecnologías, captan imágenes de los combates y las difunden en RRSS e incluso en MCS sin ningún tipo de filtro.

A la aparición de esas dos figuras, hay que sumar la creciente inseguridad en la zona de conflictos para los periodistas que, según Sapag, «amenazan la continuidad de la práctica de los periodistas de guerra»⁵⁶.

Según Suárez, en el año 2018 murieron 57 reporteros en todo el mundo, siendo de destacar que buena parte fallecieron en países que, en teoría, se encontraban en paz y sin la presencia de un conflicto armado declarado. Continúa Suárez afirmando que «la siniestralidad de los conflictos armados actuales indica que la vida de un periodista corre más peligro que la de un soldado»⁵⁷.

Según De Ramón, todo esto redundaba en que «hay muy pocos periodistas dedicados en exclusiva a la información de defensa y, al mismo tiempo, en las FAS tampoco hay buenos vendedores de noticias»⁵⁸.

Por otro lado, según el *Digital News Report* de 2018⁵⁹, la manipulación de informaciones periodísticas es la principal fuente de preocupación para los usuarios (77 %). En el 2018 se redujo la confianza de los internautas españoles en los medios hasta el 44 %. Además, entre los jóvenes de 18 a 24 años, solo uno de cada cuatro usuarios tiene como fuente informativa favorita webs de diarios, revistas, televisiones o radios. Otro dato significativo es que, las RRSS y *blogs* (37 %), ya igualan a la suma de televisión (26 %), radio (37%) y periódicos/revistas tradicionales (8 %) como fuente informativa favorita.

⁵⁶ Ídem.

⁵⁷ SUÁREZ, C. «Los medios de comunicación en los conflictos de la era digital: perspectivas a corto plazo». IEEE, 2019. Disponible en http://www.ieee.es/contenido/noticias/2019/04/DIEEEO28_2019CHESUA-periodismo.html. Fecha de la consulta 25/04/2019.

⁵⁸ DE RAMÓN, M. «Militares y periodistas, una relación compleja». *Armas y Cuerpos*. 2010, pp. 6-11. Disponible en <http://cud.unizar.es/docs/Suplemento%20n%20337%20PDF.pdf>. Fecha de la consulta 25/11/2018.

⁵⁹ Informe proveniente de la encuesta elaborada anualmente por YouGov para el *Reuters Institute Digital News Report*, y editado por investigadores y doctores de la Facultad de Comunicación de la Universidad de Navarra. Disponible en <https://www.digitalnewsreport.es/>.

Según Calduch, «en términos generales, lo que los medios de comunicación difunden como información noticiosa de los conflictos armados es, en su mayor parte, propaganda debido a que las condiciones de esos conflictos impiden que se pueda obtener una información lo suficientemente completa, veraz y contrastada»⁶⁰.

Es en este entorno de incertidumbre y desinformación donde la figura del PAO cobra una relevancia especial. Así, aunque los MCS dispongan de fuentes muy diversas para poder contrastar la información, el PAO proporcionará información desde un punto de vista irremplazable y debe, por tanto, convertirse en uno de sus referentes informativos, por la veracidad y calidad de las noticias que proporcione en zona de operaciones. Las FAS a través de los PAO deben ganar ese espacio informativo que, cada vez más, están dejando huérfano los MCS tradicionales⁶¹.

Las redes sociales en los conflictos

Los conflictos han ido evolucionando, y con ellos los periodistas y la forma de informar. El tercer factor que ha evolucionado de manera exponencial y que ha irrumpido en la comunicación pública han sido las RRSS. Este es un elemento que el PAO debe tener en cuenta en los escenarios actuales. Veremos a continuación cómo han afectado a los conflictos la aparición de las RRSS.

«El empleo de los medios de comunicación digitales y de las RRSS como herramientas clave en la política de información pública han puesto de manifiesto el potencial de la comunicación estratégica en los conflictos armados»⁶².

⁶⁰ Declaraciones del Dr. Rafael Calduch a la *Revista Armas y Cuerpos*, con motivo de su asistencia a unas jornadas de «Medios de Comunicación y Operaciones Militares» dentro del XVIII Curso Internacional de la Defensa, en Jaca.

⁶¹ NACOS, B. I. *Mass-mediated terrorism. The central role of the Media in Terrorism and Counterterrorism*. Maryland: Rowman & Littlefield publishers, 2007.

⁶² VV.AA. «Las redes sociales como herramienta de comunicación estratégica de las Fuerzas de Defensa de Israel durante la operación Pilar Defensivo en Gaza». Real Instituto Elcano, 2012. Disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari94-2012_fojon-hernandez-colom_redes_sociales_israel_pilar_defensivo. Fecha de la consulta 1/12/2018.

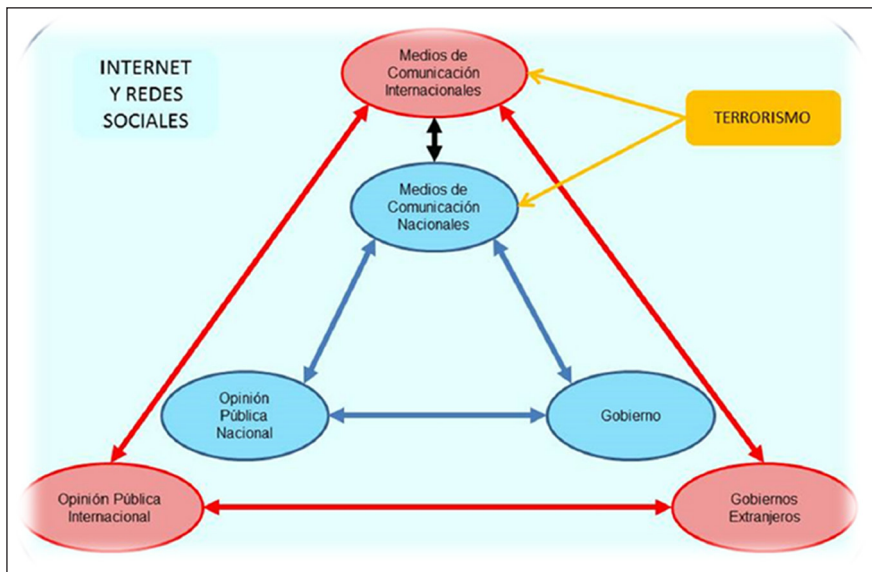


Figura 3. Triángulo de la comunicación política. Fuente: Nacos, 2007

La utilización de los medios de comunicación, RRSS e Internet para extender los efectos de los actos terroristas en los conflictos ha sido definida por Brigitte Nacos como el «terrorismo a través de los medios de comunicación»⁶³.

Nacos continúa afirmando que en las sociedades de masas son los MCS los que proporcionan las líneas de comunicación entre la institución o gobierno y el público en general, en lo que llama «el triángulo de la comunicación política».

El triángulo MCS-opinión pública-gobierno se ve afectado por la información que se publica en Internet y RRSS por parte de grupos terroristas o adversarios de un conflicto.

Así, Nacos presenta una serie de recomendaciones para hacer frente al terrorismo:

- Mantener informados a los MCS durante y después del ataque terrorista.
- Ser conscientes de la contribución de los MCS para tranquilizar la opinión pública.
- Utilizar, caso necesario, a los MCS para informar de las medidas adoptadas.

⁶³ *Ibidem*, pp. 199-219.

- Monitorizar a los MCS para evitar escalar la crisis.
- Considerar a los MCS como un actor cooperativo en la gestión de crisis.
- Controlar el acceso de los MCS al «punto cero».
- Controlar el acceso de los MCS a la información.
- Ser conscientes de que las directrices «oficiales» a los MCS pueden no ser seguidas por estos.
- Tener presente la opción de comunicar sobrepasando a los MCS, a través de las RRSS.

Las RRSS han pasado a formar parte de los conflictos actuales, y tal y como define el *NATO StratCom COE*, se han convertido en un elemento fundamental principalmente en la «guerra híbrida», afirmando que las RRSS se han convertido en nuevas armas⁶⁴.

Para hacer frente a los ataques terroristas o de otro tipo en una operación en el exterior y su interferencia en los MCS, es necesario tener una comunicación estratégica que combine la difusión de mensajes a través de diferentes canales con las acciones cinéticas y no cinéticas⁶⁵.

Como se puede observar, en caso de ataques terroristas y acciones ofensivas o defensivas en ZO, el PAO pasaría a ser una figura fundamental para difundir los mensajes de *StratCom* en RRSS y así contrarrestar las informaciones emitidas por el oponente.

Flujo de comunicación actual

Se han analizado los conflictos y su evolución y hemos visto cómo, junto con la irrupción de las nuevas tecnologías, han modificado la forma de informar. A continuación se analizará el flujo de información del PAO para ver si la forma de transmitir las noticias de las FAS se ha adaptado a las nuevas exigencias.

En la directiva del JEMAD se creó la «Sección de Comunicación Estratégica del Gabinete del JEMAD (Sección *StratCom*)» con dependencia funcional de la Dirección de Comunicación Institucional de la Defensa. Esta sección es la responsable de proponer los planes, normas y directivas de *StratCom*, en las operaciones responsabilidad del JEMAD.

⁶⁴ NATO STRATEGIC COMMUNICATIONS CENTRE OF EXCELLENCE. «Social Media in Operations». Riga: 2018. Disponible en <https://www.stratcomcoe.org/publications>. Fecha de la consulta 30/12/2018.

⁶⁵ URTEAGA, D. «La comunicación estratégica en la lucha contra el Daesh». *Documentos de Seguridad y Defensa* n.º 72. IEEE, 2017.

El JEMAD ejerce la conducción de las operaciones a través del comandante del Mando de Operaciones (CMOPS). A su vez, tal y como definimos en la introducción, en las operaciones en el exterior, la unidad pasa a depender operativamente del JEMAD. Estos cambios de dependencia de la estructura orgánica a la operativa conllevan un cambio en el flujo de información en las operaciones en el exterior.

En primer lugar, el PAO elabora la noticia en cualquiera de sus formatos⁶⁶ y, antes de ser enviada, pasa un primer filtro del jefe del contingente/unidad desplegada. Una vez el jefe de contingente autoriza su transmisión, el PAO envía la noticia al oficial responsable de Información Pública en el MOPS, encuadrado en la Sección «J9 influencia». Tras revisar la noticia, este la remite a la Sección *StratCom* del EMAD. Es esta última quien emite la noticia a través de las cuentas de RRSS del EMAD o quien la envía a los medios de comunicación como nota de prensa.

En caso de que sea una información que se considere relevante o que pueda tener un impacto importante⁶⁷, existe un paso más. La Sección de *StratCom* del EMAD debe enviar la noticia a la Dirección de Comunicación Institucional de la Defensa, dentro del Ministerio de Defensa.

La Dirección de Comunicación Institucional del Ministerio de Defensa tiene entre sus funciones

«Dirigir y mantener abiertos canales de comunicación con los medios de comunicación y con los ciudadanos a través de Internet y, “especialmente, de las redes sociales”, así como coordinar y supervisar el resto de cuentas abiertas en estas plataformas de los departamentos del Ministerio de Defensa y de las Fuerzas Armadas»⁶⁸.

Esta dependencia de la Dirección de Comunicación Institucional del MINISDEF tiene dos consecuencias directas que impactan en la labor de comunicación pública que realizan nuestros PAO.

⁶⁶ El formato depende del medio en el que se espera publicar (Twitter, Facebook, Instagram,...) o en medios de comunicación tradicionales (prensa, televisión,...).

⁶⁷ Sirva como ejemplo el fallecimiento en zona de operaciones de personal español perteneciente al contingente.

⁶⁸ Según establecido en RD 998/ 2017, de 24 de noviembre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa y se modifica el Real Decreto 424/2016, de 11 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

La primera consecuencia es que si sucede un hecho relevante en zona de operaciones, la noticia tiene que pasar el filtro de la Dirección, imponiendo un paso más en la cadena de transmisión con el consiguiente retraso en la transmisión de la noticia y, por tanto, con la probabilidad de que se pierda la iniciativa o que la noticia pierda actualidad.

Según Buesa, hoy en día el mundo convencional se enfrenta a un enemigo asimétrico que supera en agilidad y capacidad de impactar a los ejércitos convencionales. La velocidad a la que se transmite la información supera los procedimientos convencionales y esto solo se puede resolver con velocidad en la respuesta, esto es, descentralizando⁶⁹.

Se aprecia que el flujo actual de información no se encuentra en absoluto descentralizado. Se debería estudiar, por tanto, la conveniencia de delegar la transmisión de ciertas noticias a nivel del jefe de contingente o al menos al nivel del CMOPS.

La segunda consecuencia que se puede apreciar es que, al ser una herramienta controlada desde el Ministerio de Defensa, sufre los cambios de Gobierno y de ministro/ministra de Defensa, quien influye de manera directa en la forma de llevar a cabo la *StratCom*, incluso llegando a influir en los contenidos que se publican, al encontrarse expuesto a la opinión pública.

Existen ejemplos recientes de cómo el carácter del ministro al cargo condiciona la comunicación del Ministerio de diferentes maneras. Así, por ejemplo, el ministro de Defensa Pedro Morenés quiso dar un impulso a la comunicación de las FAS promoviendo que se empotrasen periodistas en unidades de misiones en el exterior como Afganistán o el Líbano.

Sirva también como ejemplo un *tuit* en la cuenta oficial del Ministerio de Defensa en el que aparecía la ministra de Defensa regando unas plantas. Dicho *tuit* fue retirado tras numerosas críticas recibidas acusándola de utilizar una cuenta oficial para hacer propaganda⁷⁰. Esto provocó que la actividad en las RRSS de las cuentas del Ministerio de Defensa disminuyese para evitar la exposición a la opinión pública de la ministra.

⁶⁹ BUESA, F. «Medios de comunicación y operaciones militares». Jaca: 2010.

⁷⁰ EUROPA PRESS. «Ministerio de Defensa elimina *tuit* de la ministra». Disponible en <https://www.europapress.es/nacional/noticia-ministerio-defensa-elimina-tuit-robles-aparecia-regando-plantas-criticas-recibidas-20180714184536.html>. Fecha de la consulta 27/12/2018.

Como se ha visto, el carácter del ministro de Defensa y su exposición a la opinión pública, pueden llegar a condicionar de diferentes maneras la forma en que se lleva a cabo la *Strat-Com* de las FAS. Sin embargo, la *StratCom* de las FAS debería responder a una visión a largo plazo de mensajes que se quieren transmitir y no debería verse afectada por los devenires políticos.

En este sentido De Ramón⁷¹ afirma que «a la estrategia de comunicación de cada ministro de Defensa tienen que subordinarse los cuarteles generales y no siempre produce políticas informativas activas».

Se debería trabajar para que la imagen de las FAS no se asociara a los devenires políticos o cambios de gobierno y sus ministros al cargo. Si los errores o aciertos en las labores de las FAS se atribuyesen únicamente a la institución, se ganaría independencia y de esta manera se podría tener un control eficaz de la *StratCom*, con una visión a largo plazo.

El oficial de información pública

En la publicación de la OTAN relativa a asuntos públicos militares se especifica que «es responsabilidad de las naciones informar a la opinión pública del propio país sobre las decisiones tomadas en el marco de la pertenencia a la Alianza y que dichas naciones deberán proporcionar PAO "cualificados y entrenados"»⁷².

A continuación se analizará si los PAO españoles están cualificados y entrenados, y se conocerá de primera mano la realidad de los oficiales que ejercen como PAO en las operaciones en el exterior. Se explicará cuál es la formación actual de los PAO y los medios de los que disponen para realizar sus labores y contribuir así de una manera eficaz a la *StratCom* en las FAS.

Por último, la encuesta realizada a los PAO desplegados en las operaciones en el exterior nos permitirá contrastar la realidad con la información teórica reflejada en apartados anteriores.

⁷¹ Manuel de Ramón era presidente de la Asociación de Periodistas de la Defensa (ADALEDE) en el año 2010.

⁷² NATO. «NATO Military Policy On Public Affairs (MC 0457/2)». 2011.

Formación del PAO

En la actualidad, en España, el único curso que existe a nivel militar relativo a la comunicación pública es el «Curso de Comunicación Social» que se imparte en el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN). Este es un curso de 4 semanas de duración con una carga académica de 15 ECTS.

El objetivo del citado curso es:

«capacitar a los oficiales de las Fuerzas Armadas en las responsabilidades y en el desempeño de los procedimientos de la comunicación social institucional en el ámbito de la defensa, de forma “que alcancen el nivel profesional adecuado para hacerse cargo” de la planificación, organización y ejecución “de las actividades de información pública” que determine la política informativa del Ministerio de Defensa y las relaciones con los medios de comunicación a que dichas actividades den lugar»⁷³.

Lo ideal sería que los oficiales que tienen previsto desplegar a zona de operaciones realizasen este curso para obtener las competencias necesarias; si bien, la propia idiosincrasia de la profesión militar con navegaciones y adiestramientos previos al despliegue hace que en numerosas ocasiones esto no sea posible, como se analizará en los resultados del estudio de campo realizado.

A esto hay que añadirle que la práctica totalidad de los oficiales que hacen labores de PAO lo hacen como un destino complementario, no dedicándose de manera exclusiva a labores de información.

Para mitigar esto, desde el MOPS, y con anterioridad a que el personal despliegue, se realiza un curso preparatorio de una semana denominado «Seminario de Comunicación Pública en Operaciones».

Conviene destacar que, a parte de las entrevistas que pueda realizar el PAO en zona de operaciones, la práctica totalidad de sus productos (notas de prensa, imágenes, vídeos, productos para RRSS, etc.) no son enviados directamente a los medios de comunicación o RRSS, sino que pasan a través de la Sección J9 del

⁷³ Convocatoria Curso de Comunicación Social para febrero-marzo de 2019, publicada en el *Boletín Oficial de Defensa* n.º 5, de 8 de enero de 2019.

MOPS que a su vez envía la información a la Sección de *StratCom* del EMAD.

Si los PAO fuesen dotados de la formación suficiente, se podría reconsiderar la publicación directa de información desde zona de operaciones, con el visto bueno del jefe de contingente.

Según De Ramón, otra opción que resultaría muy conveniente sería la incorporación de periodistas a las FAS, al igual que existen psicólogos o ingenieros, ya que en la actual sociedad de la información, la imagen es esencial para cualquier institución⁷⁴.

En las FAS, se han desarrollado para los oficiales las denominadas trayectorias de segundo tramo. Según art. 14 del RD 339/2015, «tienen por finalidad facultar para ocupar puestos en el ámbito del Ministerio de Defensa que requieran una cualificación determinada, proporcionando una especialidad complementaria, una aptitud o una nueva especialidad "que permita reorientar la carrera del militar"»⁷⁵.

En la actualidad, entre las especialidades de segundo tramo que se pueden elegir, en la Armada por ejemplo, existen entre otras, las denominada Técnicas de Apoyo al Mando. Esta a su vez se subdivide en diferentes ramas. Se considera que para posteriores trabajos, se podría estudiar la conveniencia de crear una especialidad de segundo tramo de Comunicación Pública que englobase funciones como portavoz, figura actualmente inexistente en las FAS. Esta especialidad podría ir asociada a un Máster en Comunicación de una universidad española.

Medios y recursos del PAO

Un aspecto que cada vez cobra más importancia en la comunicación actual fuertemente influenciada por las RRSS, es la calidad de la fotografía o del vídeo que cuenta una noticia.

Según el estudio anual de *Digital News Report 2018*, elaborado por la Universidad de Navarra, el 59 % de los usuarios consumen vídeos informativos al menos ocasionalmente⁷⁶.

⁷⁴ *Ibidem*.

⁷⁵ Real Decreto 339/2015, de 30 de abril, por el que se ordenan las enseñanzas de perfeccionamiento y Altos Estudios de la Defensa Nacional.

⁷⁶ <https://www.digitalnewsreport.es/category/2018/>.

Tal y como hemos visto en capítulos anteriores, redes como Instagram⁷⁷ y YouTube cada vez tienen mayor número de usuarios. En este ámbito, donde el consumo audiovisual es cada vez mayor, cobra una gran importancia la obtención de vídeos y fotografías de calidad para poder llamar la atención del internauta y hacer atractivo su consumo.

Para el PAO, la tradicional nota de prensa se ha visto complementada por la elaboración de noticias para las RRSS, las cuales en la mayoría de los casos, deben venir acompañadas de algún contenido gráfico.

La evolución de la informática y los medios digitales por otro lado, han hecho posible la captación de imágenes de calidad con medios cada vez más portátiles.

A esto hay que sumarle la evolución que las comunicaciones satélite han experimentado en las FAS. Los anchos de banda de las conexiones satélite en las zonas de operaciones y unidades desplegadas son cada vez más potentes. Sin embargo, este ancho de banda debe ser compartido por diferentes redes de mando y control clasificadas, no dedicándose por tanto de manera exclusiva a Internet, lo que implica que no se disponga en la mayoría de los casos del ancho de banda suficiente para el envío de archivos audiovisuales.

Analizaremos estos aspectos tan importantes a través de las encuestas a los PAO, para ver si disponen de los medios necesarios en cantidad y calidad para la elaboración de estos productos gráficos. Por otro lado veremos si la evolución en las comunicaciones satélite ha sido suficiente como para poder permitir el envío de dicha información, mucho más pesada que el tradicional mensaje de texto.

Encuesta a los PAO⁷⁸

Se ha considerado interesante la realización de una encuesta para obtener datos sobre la opinión y percepción de los PAO en

⁷⁷ RRSS eminentemente concebida para subir fotos y vídeos.

⁷⁸ Los resultados íntegros de la encuesta se encuentran disponibles en el trabajo de fin de máster «El oficial de información pública y la comunicación estratégica en las operaciones», realizado por el autor, dentro del Máster de Política de Defensa y Seguridad Internacional de la Universidad Complutense de Madrid. Curso 2018-2019.

operaciones en el exterior. Estos datos se podrán contrastar con los apartados anteriores para obtener ciertas conclusiones.

Al no existir estudios específicos sobre el PAO en las operaciones en el exterior y la eficacia de su función en la *StratCom*, la percepción que tengan los oficiales que están desarrollando dicha labor en este momento, o que la hayan desarrollado en el último año, puede suponer una realidad, aunque esté en parte condicionada. Según Albert Einstein: «Los hechos son los hechos, la realidad es su percepción»⁷⁹.

La encuesta realizada consta de 30 preguntas. El formato seleccionado ha sido la realización de preguntas de opciones cerradas y preguntas abiertas para, además de obtener resultados cuantitativos en las respuestas, favorecer el análisis a través de la recogida de sugerencias por parte de los PAO desplegados.

Las cuatro primeras preguntas son generales y van encaminadas a conocer el empleo, la antigüedad del encuestado, el ejército al que pertenece y por último se brinda la oportunidad de proporcionar los datos personales o realizarla de manera anónima.

A continuación se realizan seis preguntas (n.º 5 a n.º 10) para poder conocer el grado de conocimiento de los mensajes de *StratCom* del Ministerio de Defensa.

Las siguientes cinco preguntas (n.º 11 a n.º 15) van encaminadas a conocer los medios de personal y material que se les proporciona a los PAO para la realización de sus cometidos. Las siguientes ocho preguntas (n.º 16 a n.º 23) persiguen identificar el grado de formación de los PAO.

Las últimas siete preguntas (n.º 24 a n.º 30) persiguen conocer la opinión de los PAO sobre las labores que desarrollan y la importancia de la comunicación pública en las FAS.

El total de los encuestados han sido 20 oficiales, todos ellos desplegados como PAO en operaciones en el exterior en el momento de la encuesta, o que han realizado labores de PAO en el último año. El número de encuestados no es elevado dado que se ha considerado pertinente limitarlos a los del último año debido a la rápida evolución de la comunicación pública y las últimas medi-

⁷⁹ Cita extraída de FOLCH, R. «Crisis, hechos y percepciones». *El periódico*. 2010. Disponible en <https://www.elperiodico.com/es/opinion/20100521/crisis-hechos-y-percepciones-271930>. Fecha de la consulta 15/01/2019.

das de *StratCom* implementadas a partir de 2017, y siempre con el objeto de obtener datos los más actualizados posibles.

La encuesta se considera representativa de las FAS al haber sido realizada por oficiales de los dos ejércitos (Tierra y Aire) y de la Armada, con empleos desde teniente⁸⁰ hasta teniente coronel, siendo el 70 % de los encuestados de los primeros empleos TTE/CAP. La antigüedad varía desde los 35 años de servicio hasta los 4 años desde que los encuestados egresaron de sus respectivas academias.

De las 17 operaciones en curso en el exterior, se han obtenido un total de 20 encuestas debido a relevos de oficiales PAO producidos durante el periodo de elaboración del artículo. Del total de encuestados, 8 han preferido que la encuesta sea anónima.

Resultados de la encuesta

Debido a la limitada extensión del artículo, en lugar de incluir las encuestas completas, se han incluido los porcentajes obtenidos en las preguntas cerradas y se han compilado los comentarios más relevantes de las preguntas abiertas, facilitando así la interpretación de los resultados. A continuación, se realizará un análisis de los datos obtenidos.

Mensajes de STRATCOM (preguntas 5-10)

La práctica totalidad de los encuestados (95 %) conoce los mensajes de *StratCom* específicos para cada misión. Más de la mitad de ellos (58 %) los conocieron gracias al seminario de Comunicación Pública que realizaron en el MOPS y del que hablaremos más adelante.

En cuanto a la difusión de dichos mensajes, el 95 % los transmiten en los productos que envían, la mayoría cuando el contenido lo permite (63 %) y el resto lo realiza siempre (32 %).

En cuanto a limitaciones para la transmisión de noticias, un 65 % de los encuestados afirma que en ocasiones no ha podido transmitir ciertas noticias que podrían ser de interés por la clasificación de la información.

⁸⁰ Los empleos militares comprendidos y sus abreviaturas son las siguientes: teniente (TTE), capitán (CAP), comandante (COMTE) y teniente coronel (TCOL). En el caso de Armada, los empleos equivalentes y sus abreviaturas son: alférez de navío (AN), teniente de navío (TN), capitán de corbeta (CC) y capitán de fragata (CF).

Se considera reseñable el elevado grado de difusión (90 %) entre el contingente/dotación desplegado de los mensajes relativos a la misión, no limitándose su conocimiento a la figura del PAO. Como se ha visto durante el desarrollo del artículo, este es un punto importante a tener en cuenta ante el posible «cabo estratégico»⁸¹, término acuñado para describir cómo las acciones de un soldado pueden tener implicaciones estratégicas. De ahí la importancia de que todo el contingente esté formado e instruido también en este campo.

Como conclusión se puede decir que los mensajes se conocen y se transmiten en los productos; si bien, es importante destacar que un importante número de oportunidades informativas no son transmitidas por motivos de confidencialidad.

Medios y personal (preguntas 11-15)

En este bloque de preguntas se buscaba conocer el material y el personal del que disponen los PAO para la realización de sus cometidos.

En primer lugar, es de destacar que tan solo un 15 % de los encuestados han contestado que disponen de medios adecuados. La gran mayoría de los encuestados (60 %) señalan que en ocasiones han tenido que recurrir a medios propios para obtener una mejor calidad audiovisual en los productos.

Entre los que han respondido afirmativamente a disponer de medios, la mayoría ha recibido cámaras de fotos (90 %) y cámaras de video digitales (60 %).

A la hora de poder transmitir los productos elaborados, debido al ancho de banda de la conexión, nos encontramos que tan solo un 30 % puede enviar vídeos y fotografías sin problemas desde las zonas de operaciones o unidades embarcadas. Esto hace que, de nuevo, la comunicación se vea afectada al no poder transmitir el 100 % de los productos generados; si bien, es importante destacar el avance experimentado en esta materia en los últimos años, y prueba de ello es que todo el mundo ha respondido que, como mínimo, pueden enviar fotos y vídeos de baja calidad.

⁸¹ KRULAK, C. «The Strategic Corporal: Leadership in the Three Block War». Publicado en la revista *Marines Magazines*, en enero de 1999. Disponible en http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/usmc/strategic_corporal.htm. Fecha de la consulta 31/03/2019.

En cuanto al apoyo con personal para la realización de las labores, la mayoría de los PAO (60 %) se encargan sin ningún apoyo y, tan solo un 20 %, tiene personal dedicado. Es decir, la responsabilidad de la elaboración de todos los productos recae en una única persona.

Si analizamos las respuestas a la pregunta «¿cree que el material es obsoleto?», se observa que varios oficiales refuerzan estas ideas. La mayoría de las respuestas anónimas van también en este sentido e incluso coinciden en proponer material tipo cámara Go-Pro. Un oficial señala que el contingente «estaba sobre dotado» pero ello es debido al material que tenían como cargo de la misión de la UE. Sin embargo, el material del contingente español era «ajustado».

Es destacable la información de otro oficial relativa a la elevada formación y conocimientos del personal canadiense desplegado con ellos en la célula S9 (encargada de información pública).

Como resumen, se puede concluir que los medios que tienen a su disposición son escasos y que no tienen apoyo del personal suficiente para la elaboración de sus productos. A esto hay que sumarle la limitación del ancho de banda que no siempre permite poder enviar cualquier producto.

Formación (preguntas 16-23)

El resultado que se pretendía con este bloque de preguntas era verificar la formación que reciben los PAO previo a su despliegue a una operación en el exterior.

El primer resultado a destacar es que tan solo el 10 % de los oficiales que ejercieron las labores de PAO han realizado el Curso de Comunicación Social del CESEDEN. Sin embargo, el personal que ha realizado el curso considera que todo el personal que vaya a ocupar el puesto de PAO debería hacerlo.

En segundo lugar, el 70 % de los encuestados estaba realizando las labores de PAO por primera vez. Es decir, además de no disponer de formación específica, la mayoría de personal carecía de experiencia previa como PAO, ya que es un puesto en el que el personal no suele tener permanencia. A pesar de ello la mayoría (90 %) afirma tener la formación suficiente para realizar sus labores, si bien un 65 % considera que podría realizar sus labores de una manera más eficaz de haber tenido formación específica.

En cuanto a conocimientos técnicos en tratamiento de imágenes y vídeo, la mayoría (55 %) declara no tenerlos, pero que habría facilitado su trabajo.

En último lugar se preguntó sobre el Seminario de Comunicación Pública que se imparte en el MOPS previo al despliegue. El 75 % de los encuestados lo habían realizado y lo consideraban muy útil y el 25 % restante, no pudo realizarlo, pero le hubiera gustado poder asistir al mismo.

Se puede concluir que el Curso de Comunicación Social del CE-SEDEN no es realizado por la mayoría de los PAO. Si bien, a juzgar por las respuestas de los encuestados, con el seminario que realizan en el MOPS previo al despliegue, poseen conocimientos suficientes para realizar sus labores.

Es por tanto fundamental que, ya que el personal que realiza las labores de PAO no dispone de una formación específica, se siga manteniendo el seminario en el MOPS previo al despliegue a zona de operaciones.

Preguntas de opinión (preguntas 24-30)

Con este bloque de preguntas se pretendía obtener el punto de vista personal de los PAO sobre diversos aspectos y dar la posibilidad de responder a preguntas abiertas que permitiesen la extracción de una mayor cantidad de información.

En cuanto a las preguntas abiertas, a continuación se ha realizado un extracto de los comentarios más relevantes.

El 70 % considera que es un destino al que las FAS no le dan importancia, si bien observan que cada vez está adquiriendo una mayor relevancia.

En cuanto al procedimiento de envío de información hay división de opiniones y un poco más de la mitad considera que debe seguir funcionando como en la actualidad. Del análisis de las preguntas abiertas, entre los que han considerado que el procedimiento es lento hay diferentes propuestas:

- Que la información que transmita el PAO sea publicada directamente por la Sección J9 del MOPS. De esta manera se agilizaría el proceso al no tener que pasar después al EMAD. Otros oficiales argumentan también en este sentido, añadiendo que en ocasiones la noticia pierde interés al prolongarse en exceso los plazos para su publicación.

- Que la información de RRSS sea transmitida directamente por el PAO, una vez recibidas las directrices de *StratCom*.
- Que el PAO tenga libertad para enviar sus productos directamente a la Sección J9 del MOPS sin el paso intermedio del jefe de contingente/unidad. Algunos PAO consideran que este paso intermedio ralentiza el proceso y resta creatividad, principalmente en el envío de información para RRSS.

En la última pregunta cerrada se planteaba si la comunicación que realizan las FAS hacia la sociedad es eficaz y de nuevo hubo disparidad de opiniones, aunque un poco más de la mitad (55 %) consideraban que la mayoría de la población española ignora la misión en la que se encuentran.

De entre los que piensan que no es eficaz, se señalan diferentes motivos y líneas de mejora. Entre otros, que los productos elaborados no se adaptan al medio que los podría publicar, al ser una comunicación muy formal para RRSS. En este mismo sentido, algunos piensan que el futuro pasa por lanzar publicaciones más atrevidas y menos formales en RRSS y trabajar más en las emociones de las personas en lugar de hablar del material o unidad desplegada. En este sentido, desde su experiencia como PAO en Letonia, un oficial señala que aquellas publicaciones que más éxito tuvieron fueron aquellas que apelaron a la emoción.

Por otro lado, hay personal que piensa que, además de las RRSS, se debería trabajar con más intensidad en los MCS tradicionales. Así, el PAO en Iraq señala que otras naciones que operan en la zona muestran su labor con periodicidad en prensa y televisión nacionales.

En la última pregunta de la encuesta, a modo de pregunta abierta, se solicitaba que los PAO expresaran cualquier otra reflexión que considerasen importante.

Algunos oficiales expresaron que, en la actualidad, existe una escasa formación para los PAO a pesar de identificar como necesario el recibir una formación específica como PAO a través de seminarios-cursos. Para incrementar la competitividad se necesita una formación mucho más especializada en la dirección de equipos de comunicación.

Por otro lado, se señala que existe una falta de conciencia de la importancia de la información pública, lo cual redundaría en que el destino de PAO se trata como secundario y que por tanto se suele llevar como «segunda gorra» de otro destino principal.

Se vuelve a incidir en que el procedimiento es demasiado lento y que, si a esto le sumamos que el perfil de las FAS es considerado demasiado institucional, el resultado es una falta de interés en las noticias.

En cuanto a las propuestas, un PAO señala que, para elaborar buenas noticias, se debe contar con profesionales del periodismo. Propone que en las oficinas de comunicación pública se cuente con ellos a través de diversas maneras. Otro PAO propone que, en aquellas misiones con mayor demanda de comunicación, se envíe un PAO y un fotógrafo de apoyo dedicados en exclusiva.

Estudio de caso

Introducción

Con este estudio de caso se pretende mostrar cómo, en numerosas ocasiones, por diversos condicionantes que hemos analizado, la comunicación pública que se realiza de las operaciones en el exterior no contribuyen todo lo eficazmente que podrían hacerlo a la *StratCom*.

Existen numerosos eventos que demuestran este hecho y los condicionantes por los que finalmente no han podido contribuir de una manera eficaz son muy diversos. A continuación se van a nombrar algunos casos que podrían haber servido para el estudio de caso.

Visita del 27 de diciembre de 2018 del presidente del Gobierno a Mali. Esta fue una clara oportunidad informativa para que la sociedad española conociese la labor que nuestros militares están llevando a cabo en Mali. Sin embargo, gran parte del protagonismo de la noticia en prensa, televisión y radio se centró en la ayuda que había ofrecido el presidente del Gobierno de 400 euros a los migrantes malienses que regresaran a su país⁸² y en la ausencia de la ministra de la Defensa⁸³ a la visita.

⁸² https://elpais.com/politica/2018/12/26/actualidad/1545851179_480175.html; https://www.elconfidencial.com/espana/2018-12-27/pedro-sanchez-mali-tropas-espanolas-retorno-ayuda-inmigrantes_1730318/; <https://www.elmundo.es/espana/2018/12/27/5c24e57d21efa082648b465d.html>;

⁸³ https://www.abc.es/espana/abci-sanchez-visita-tropas-espanolas-mali-sin-ministra-defensa-201812270711_noticia.html; <https://www.hoy.es/nacional/sanchez-visita-tropas-20181227071613-ntrc.html>; https://www.elplural.com/politica/pedro-sanchez-visita-a-las-tropas-en-mali-sin-margarita-robles_208688102;

El 10 de septiembre de 2011 se produjo el rescate de la rehén francesa Evelyn Colombo, por un operativo de la Fuerza de Guerra Naval Especial de la Armada española. El oficial al mando, el entonces capitán Rafael López de Anca García, fue condecorado por esa acción con una Cruz del Mérito Naval con Distintivo Rojo y Francia le impuso la Medalla de Oro de la Defensa Nacional Francesa.

Como literalmente señalaron algunos diarios⁸⁴, «la acción de los militares españoles constituyó un éxito en las operaciones de rescate de rehenes y de demostración de la capacidad de nuestra Armada, merecedora de un telegrama de agradecimiento del presidente francés Sarkozy a su homólogo español Rodríguez Zapatero, y “noticia de primera plana en Francia”, pero que “tuvo una escasa repercusión mediática en España”».

Para el estudio de caso se ha escogido un evento que sea actual para poder ver si las políticas llevadas a cabo en los últimos años han mejorado ciertos déficits del pasado. Además se ha buscado un ejemplo que fuera notorio para destacar el posible impacto mediático que podría haber tenido.

Con el objeto de obtener la información de la manera más completa, se han realizado búsquedas en MCS, Internet y RRSS. Así, se han utilizado las siguientes herramientas informáticas: para el análisis de impactos en MCS se ha utilizado la herramienta «Kantarmedia Plus»; para el estudio de búsquedas en Internet se ha utilizado la herramienta «Google Trends»; y para la búsqueda en RRSS se ha utilizado la herramienta «Social Elephants».

Comandante Franco. EUTM MALI

El día 18 de junio de 2017, se produjo un ataque terrorista en el complejo turístico Le Campement Kangaba, en Bamako, Mali. El comandante Miguel Ángel Franco Fernández, que se encontraba en bañador en la piscina, al oír los disparos condujo a un grupo de doce personas a esconderse en una colina y con una pistola consiguió contener el ataque terrorista hasta que llegaron fuerzas del contingente español al hotel, salvando con su acción la vida de todo el grupo.

⁸⁴ https://www.granadahoy.com/opinion/articulos/entere-nadie_0_792520982.html.

Al día siguiente, el 19 de junio, es publicada una noticia en *El Español*⁸⁵, donde simplemente informa del ataque al hotel. Sin embargo, ningún otro medio se hace eco de la noticia.

El día 22 de junio 2017, el secretario de Estado de Asuntos Exteriores D. Ildefonso Castro, en la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado hizo las siguientes declaraciones:

«Tenemos un contingente en la EUTM de Mali –en estos momentos es el segundo. Si me permiten, quiero hacer “un reconocimiento público al comandante Franco”, que realizó un acto heroico en el ataque terrorista en el hotel. Su intervención salvó muchas vidas, y creo que es justo reconocerlo. Los militares, como saben, están para hacer otro trabajo, y en este caso el comandante Franco lo hizo muy bien»⁸⁶.

A partir de esta declaración, entre los días 22 y 26 de junio de 2017, aparece alguna noticia más pero con poco impacto⁸⁷. De hecho, en el *blog* de Ángel Zurita en el *Confidencial*, el día 4 de julio 2017, afirmó «el episodio heroico de un comandante del destacamento español en Mali apellidado Franco, que con su actuación salvó decenas de vidas en un ataque yihadista del que la mayoría de mis inciertos lectores tendrán primera noticia ahora; ocurrió hace menos de quince días»⁸⁸.

Por parte de las RRSS, la acción no fue difundida en su momento por el EMAD, que era el encargado de hacerlo, al haber acontecido en una operación en el exterior. La única publicación relativa al asunto que realizó el EMAD estaba orientada a informar de que no había habido heridos españoles como consecuencia del atentado. Quizá por este motivo, la acción del comandante Franco pasó desapercibida para los usuarios de las redes sociales.

⁸⁵ https://www.elespanol.com/mundo/20170619/224977647_0.html.

⁸⁶ Diario de sesiones del Senado n.º 145 de 22 de junio de 2017, p. 18. Disponible en http://www.senado.es/legis12/publicaciones/pdf/senado/ds/DS_C_12_145.PDF. Fecha de la consulta 03/03/2019.

⁸⁷ Noticias disponibles en siguientes enlaces: <https://www.elmundo.es/espana/2017/06/22/594bf511e5fdea48598b45a3.html>; https://www.elconfidencial.com/mundo/2017-06-24/franco-fernandez-heroe-espanol-descalzo-salvo-vida-decenas-personas-atentado-mali_1404693/.

⁸⁸ https://www.elespanol.com/blog_del_suscriptor/opinion/20170704/228797125_7.html.



Figura 4. Publicación en RRSS tras el atentado en Bamako. Fuente: Social Elephants

El día 8 de septiembre de 2017, la UE le otorga al comandante Franco la Medalla por Méritos Extraordinarios de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la UE⁸⁹. De nuevo esta noticia, informada por el EMAD, tiene un reducido eco en los medios.

El día 6 de enero de 2018, se le otorga la Cruz al Mérito Militar con Distintivo Rojo (acciones de combate)⁹⁰, noticia que solo es cubierta por medios locales de Tenerife.

⁸⁹ https://www.elconfidencial.com/ultima-hora-en-vivo/2017-09-08/ue-entrega-medalla-merito-extraordinario-a-oficial-espanol-desplegado-en-mali_1309833/.

⁹⁰ <https://www.laopinion.es/sucesos/2018/01/06/defensa-condecora-comandante-enfrento-tiros/839950.html>.

El 6 de marzo de 2018, el grupo GEES Spain⁹¹ le otorga al comandante Franco la Cruz al «Mérito y Sacrificio», como reconocimiento público a esa acción, en un acto público⁹². A dicho evento acuden entre otros el ex-ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación, José Manuel García Margallo y la vicepresidenta de la Subcomisión de Derechos Humanos del Parlamento Europeo, Beatriz Becerra Basterrechea.



Figura 5. Publicación del MINISDEF incluyendo un video de El País. Fuente: Social Elephants

⁹¹ Grupo Especial de Escoltas, Emergencias y Seguridad. <https://www.gees-spain.org/gees-spain/>.

⁹² <https://confilegal.com/20180306-comandante-miguel-angel-franco-heroe-mali-distinguido-gees-spain-cruz-al-merito-sacrificio/>.

Es a partir de este momento cuando realmente salta la noticia en los medios de comunicación y tiene una amplia cobertura, tal y como se observa tras el análisis realizado con la herramienta «Kantarmedia Plus».

En cuanto a las RRSS, la acción de comandante Franco tuvo un impacto muy por encima de la media de las publicaciones que realiza el Ministerio de Defensa y el Ejército de Tierra desde sus cuentas. Sin embargo, es reseñable que el motivo para ese amplio impacto no fue la publicación de su hazaña en el momento de producirse, sino que fueron las entrevistas que medios como *El País*, *La COPE* o *La Razón* le realizaron en marzo de 2018, tras su regreso a España. Estas entrevistas fueron publicadas en Internet acompañadas de fotos y videos cortos que fueron utilizados por los usuarios para ilustrar sus publicaciones, lo que amplificó el impacto.

A continuación, a través de la herramienta Google Trends, se analizaron las búsquedas efectuadas en dicho navegador desde el 18 de junio de 2017 y se identificaron 3 hitos temporales principales:

- Del 22 junio - 01 julio 2017.
- Del 14 - 20 de enero de 2018.
- Del 4 - 10 marzo de 2018.

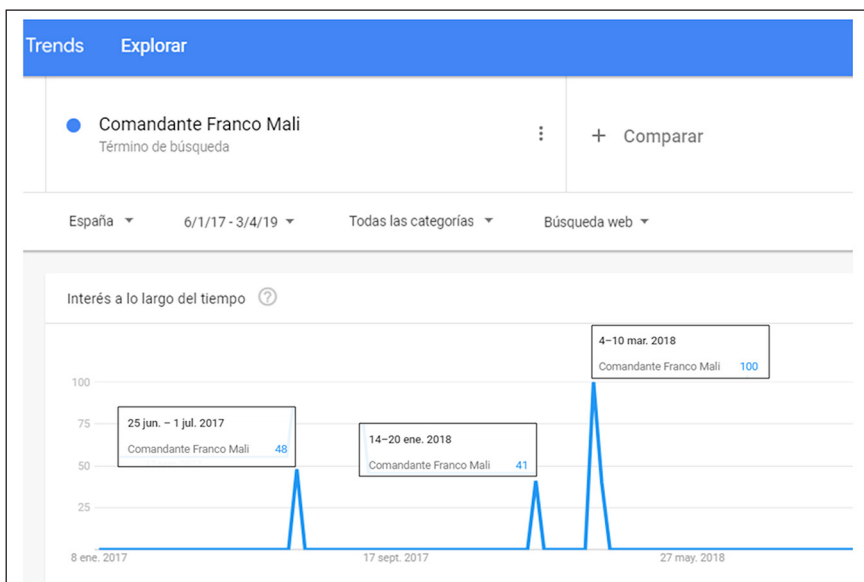


Figura 6. Búsquedas en Google del comandante Franco en Mali.
Fuente: Elaboración propia a partir de Google Trends

Como se puede ver en la gráfica anterior, dichos hitos corresponden con las fechas posteriores a la declaración del secretario de Estado, la entrega de la Cruz del Mérito Militar con Distintivo Rojo y la de mayor impacto, la del premio GEES con la asistencia al mismo del exministro Margallo.

Aunque podría parecer que el impacto en búsquedas fue amplio, si lo comparamos con las búsquedas del «Día de las FAS»⁹³, observamos que ni siquiera en marzo de 2018, las noticias del comandante Franco tuvieron un impacto significativo. En la gráfica siguiente, únicamente se pueden apreciar los incrementos relativos a los días de las FAS de mayo de 2017 y 2018, así como del desfile de las FAS de octubre de 2017 y 2018.



Figura 7. Búsquedas en Google comparativa con Día de las FAS.
Fuente: Google Trends

Conclusiones estudio de caso

Como se puede observar del estudio de caso, la acción del comandante Franco, el cual se encontraba integrado en la misión EUTM Mali, no contribuyó a la *StratCom* de las FAS todo lo eficazmente que pudiera haber sido un evento de estas características.

La noticia tuvo impacto real en marzo de 2018, nueve meses después de que se produjese. Además, el impacto no fue todo lo amplio que podría haber sido una noticia de estas características.

⁹³ Efectuado a través de la opción de comparación de la herramienta «Google Trends».

La imagen de nuestra sociedad respecto a la labor de nuestras FAS en las operaciones en el exterior podría haberse visto muy beneficiada.

La oportunidad informativa debería haber sido liderada por el Ministerio de Defensa y de esta manera se podrían haber transmitido los mensajes previstos en el Plan de Implementación del EMAD relativos a operaciones en el exterior dentro del marco operaciones UE y lucha contra el terrorismo⁹⁴.

Podría haber servido de puerta de entrada, para dar a conocer el mando de la misión EUTM Mali que España tenía previsto ejercer desde el 31 de enero de 2018⁹⁵ y que iba a requerir un aumento de tropas. Este hecho era uno de los eventos considerados prioritarios para el ciclo 2018-2019 en el Plan de Implementación de la *StratCom* del JEMAD.

Así, se considera que la manera correcta en que esta noticia debería de haberse publicado habría sido a partir de una noticia elaborada por el PAO de EUTM Mali, que siguiendo el procedimiento establecido, hubiese elevado a través del EMAD/ Ministerio de Defensa a los medios de comunicación españoles.

Conclusiones

A través del artículo se ha visto la importancia de la comunicación pública en las operaciones en el exterior como herramienta para la *StratCom*. El PAO se convierte en una de las herramientas más válidas y efectivas de las que dispone las FAS para llevar a cabo su *StratCom*.

La relación existente entre la comunicación pública en las operaciones y su contribución a la *StratCom* ha quedado demostrada y así lo refleja la normativa en vigor. Las FAS, al igual que la OTAN, han avanzado mucho en los últimos años en el desarrollo de normativa de *StratCom*, llegando hasta Planes de Implementación del JEMAD, así como la creación de estructuras orgánicas en el Ministerio, EMAD y MOPS que la soporten. Los PAO conocen los mensajes de *StratCom* y los transmiten en sus productos (95 %).

Sin embargo, estos avances no han tenido un reflejo significativo en la opinión pública, que es el fin último de la *StratCom*. Se ha

⁹⁴ Puntos 7.2.1 y 7.2.4 del Plan de Implementación de *StratCom* del EMAD para el año 2018-2019. Versión 1. Diciembre 2018.

⁹⁵ <http://www.emad.mde.es/MOPS/090-Mali-EUTMMALI/>.

visto que el desconocimiento de las FAS sigue siendo amplio en la sociedad española, por lo que, si bien se han realizado numerosas acciones para desarrollar la *StratCom*, estas aún no han tenido un reflejo en la sociedad, por lo que se deben continuar aplicando nuevas medidas que aseguren que estos primeros esfuerzos tienen un resultado.

El estudio de caso ha servido para destacar que, en España, existen numerosas ocasiones que podrían ser explotadas por las FAS para poner de relieve su labor en operaciones en el exterior con el fin de que la sociedad entendiese y justificase su importante existencia, además de la inversión que el Estado realiza en dicha institución.

Así, se puede concluir que la comunicación pública que se lleva a cabo en las operaciones en el exterior no contribuye todo lo eficazmente que podría a la comunicación estratégica de las Fuerzas Armadas.

Se ha visto que ello es debido a diversos factores que son inherentes a las operaciones y sobre los que no se puede trabajar (p.e. el carácter reservado de las operaciones⁹⁶, limitación en el ancho de banda satélite...). Sin embargo, también se han identificado posibles áreas de mejora tales como un mejor flujo en la transmisión de la información o una optimización de los productos en las RRSS.

A estos factores de las operaciones se han sumado dos condicionantes que han modificado la comunicación pública en las operaciones en el exterior en los últimos años, la irrupción de las RRSS y los nuevos tipos de conflictos.

Las RRSS han modificado la forma de informar. Se ha abierto un canal directo entre las FAS y la opinión pública sin que los medios de comunicación actúen de intermediarios. Se han creado perfiles en las más importantes RRSS y, sin embargo, se ha visto a través del estudio de caso y del empleo de herramientas como Google Trends o Kantarmedia Plus, que el impacto de las FAS en las mismas aún no es lo suficientemente relevante. Además, la limitación del ancho de banda en zonas de operaciones hace que tan solo un reducido porcentaje de los PAO (30 %) pueda enviar sus productos sin problemas. Por otro lado, influye en gran medida el

⁹⁶ Un 65 % de los encuestados manifestó que el carácter reservado había impedido transmitir información que podría haber tenido un impacto positivo en la *StratCom* de las FAS.

desconocimiento por parte de la sociedad del EMAD como cuenta para colgar los contenidos de las operaciones en el exterior, así como su bajo número de seguidores. A ello se suma la dispersión de audiencias por diferentes cuentas en RRSS y la jerarquización existente en el flujo de comunicación que impide la transmisión de noticias en un tiempo menor, perdiendo, en ocasiones, la primicia e incluso el interés al no ser una información actual.

Además, las operaciones en el exterior se han visto afectadas por los nuevos tipos de conflictos donde, en numerosas ocasiones, no existe un territorio perfectamente definido ni beligerantes de uniforme que se puedan identificar fácilmente. Esto ha creado un entorno de inseguridad que hace que cada vez existan menos periodistas de guerra. Al mismo tiempo han irrumpido con fuerza nuevos actores, donde la información que se transmite, en la mayoría de los casos, no es contrastada y por ende de dudosa veracidad.

En este vacío de la información es donde las FAS, a través del PAO, deben tener un lugar preponderante como garantes de información real y sin manipular, como una fuente absolutamente fiable, que al contrastarse y completarse con otras fuentes, apoyen el trabajo periodístico, favoreciendo una información más completa y contextualizada.

A través de las encuestas se han estudiado las condiciones reales en la que los PAO de las operaciones en el exterior realizan sus funciones. Se ha podido comprobar que los PAO reciben unas instrucciones para que sigan una misma línea con la *StratCom* definida a nivel superior. Sin embargo, se ha visto cómo la mayoría de ellos no disponen de los medios adecuados (85 %), teniendo incluso que recurrir a medios propios en un elevado porcentaje (60 %) para la obtención de productos de mejor calidad. En el mundo audiovisual actual, en el que prima la fotografía o el vídeo al texto de la noticia, si las FAS quieren tener un impacto en la comunicación pública deberían dotar convenientemente a las unidades.

Los PAO tampoco disponen de personal que les apoye, tan solo un 20 % tiene personal dedicado. Es destacable observar que tan solo un 20 % realizaba estas labores en exclusiva.

En cuanto a formación, hemos visto que tan solo un 10 % ha realizado el Curso de Comunicación Social; si bien, el MOPS ha reaccionado bien mediante el seminario de Comunicación Pública en Operaciones, el cual les otorga conocimientos suficientes para

llevar a cabo su tarea. Con respecto a la formación, cabe preguntarse si con la estructura actual se quiere formar al PAO para delegar mayor libertad en la transmisión de información por ejemplo a las RRSS o, por el contrario, se desea continuar en la línea de la estructura actual, en cuyo caso cabría preguntarse si simplemente llega con formar al personal que recibe la información, esto es, la Sección J9 del MOPS y la Sección de Estrategia del EMAD.

Si se proporcionase a los PAO la formación suficiente, se podría reconsiderar la publicación directa de cierta información desde zona de operaciones con el visto bueno del jefe de contingente.

Esta falta de potenciación, no solo se observa en que no se invierte suficientemente en materiales ni en formación, sino que se refleja en la apreciación de los propios PAO que, en un alto porcentaje (70 %), consideran que para las FAS no es un destino relevante.

Se puede concluir que los PAO reciben unas instrucciones claras y siguiendo una misma línea. Sin embargo, no se les proporciona ni formación ni medios ni personal para realizar sus funciones. Se observa que en las FAS no se potencia en la medida necesaria la labor de los PAO en las operaciones en el exterior y, así como en los factores inherentes a las operaciones el campo de actuación es menor, en formación y recursos hay un amplio margen de mejora, que podría redundar en una mejora en la comunicación pública de nuestros PAO en zonas de operaciones

Durante la elaboración del artículo han surgido interrogantes que se considera que podrían resultar de interés para un estudio más profundo y en aras de mejorar la comunicación estratégica en las FAS:

- Estudiar la conveniencia de potenciar la formación de los oficiales en comunicación pública a través de la creación de una especialidad de segundo tramo de Comunicación Pública.
- Estudiar modelos para la incorporación de periodistas a las FAS, al igual que existen psicólogos o ingenieros, con el objeto de asesorar en labores de comunicación para mejorar la imagen de la institución.
- Estudiar diferentes medidas para mejorar el impacto de las FAS en las RRSS, tales como la conveniencia de la transmisión de la información de los PAO en cuentas distintas a la del EMAD o el estudio de la implementación de una única «marca FAS» en RRSS que impida la dispersión de audiencias.

- Determinar fórmulas que permitan desvincular la comunicación pública de las FAS de la comunicación pública de los ministros de Defensa al cargo.
- Por último, estudiar la conveniencia de implementar medidas que mejoren el flujo de información para que, en ocasiones, prime la rapidez: delegar la transmisión en las RRSS a la Sección J9 del MOPS o al jefe de contingente.

Capítulo tercero

Evaluación ambiental mediante indicadores de los campos de maniobra y tiro del Ejército de Tierra

Jaime Michelena García

Resumen

Los campos de maniobras y tiro (CMT) del Ejército de Tierra son un bien imprescindible para el adiestramiento e instrucción de sus unidades. Del mismo modo, son medios eficaces para la conservación de la naturaleza y de la biodiversidad en el área donde están situados, destacando en muchos casos su buen estado de conservación respecto a su entorno más inmediato. Desde el Estado Mayor del Ejército se ha apreciado que los sistemas de gestión ambiental implementados en los CMT, pese a constituir una herramienta eficaz, tienden a aplicar criterios conservadores que aparentemente limitan más de lo deseable las actividades para las que están destinados los CMT. Es interés del Ejército de Tierra obtener el mayor aprovechamiento racional de los CMT. Por todo esto, se considera necesario establecer una sistemática de evaluación de los CMT que permita detectar si el uso que se hace de los mismos se ajusta a su capacidad natural de acogida, si es susceptible de aumento, o si por el contrario, precisa de medidas compensatorias o de reducción de impacto para determinadas actividades.

Palabras clave

Indicadores ambientales, evaluación ambiental, campos de maniobra y tiro, CMT, método PER.

Environmental evaluation through indicators of training and firing ranges of the Army

Abstract

The Training and Firing Ranges of the Army are an essential asset for the training and instruction of its Units. In the same way, they are effective means for the conservation of nature and biodiversity in the area where they are located, highlighting in many cases their good state of conservation with respect to their immediate surroundings. From the General Staff of the Army it has been appreciated that the Environmental Management Systems implemented in the Training and Firing Ranges, despite being an effective tool, tend to apply conservative criteria that apparently limit the Training and Firing Ranges activities more than desirable. It is the interest of the Army to obtain the greatest rational use of the Training and Firing Ranges. For all these reasons, it is considered necessary to establish a systematic evaluation of the Training and Firing Ranges that allows to detect if their use is adjusted to their natural capacity of reception, if it is susceptible to increase, or if, on the contrary, it requires compensatory or impact reduction measures for certain activities.

Keywords

Environmental indicators, environmental assessment, Training and Firing Ranges, CMT, PER method.

Introducción

Conforme a las directrices del Ministerio de Defensa, el Ejército de Tierra desde 1998 viene implementando sistemas de gestión ambiental (SGA) en los principales campos de maniobras y tiro (CMT).

Hasta ahora estos SGA parecen haber priorizado los factores de sostenibilidad sobre los de factores de uso de los CMT, procurando mantener sus características naturales actuales y preservando las condiciones de salubridad para los usuarios y para la población de su área de influencia.

Como fruto del interés del Ejército de Tierra en obtener el mayor aprovechamiento racional de los CMT, en julio de 2008 se publicó la Directiva 08/08¹. Esta Directiva en su punto 8 contempla que se deberá «disponer de unas normas de uso de cada CMT que favorezcan las actividades de instrucción y adiestramiento estableciendo los criterios ambientales que conlleven las restricciones imprescindibles para responder al concepto de máximo uso sostenible, pero manteniendo la compatibilidad con la realización de ejercicios».

Para llegar a determinar el «máximo uso sostenible» es necesario conocer previamente la situación ambiental de los CMT. Por ello, el objetivo principal de esta investigación es desarrollar un sistema de indicadores ambientales para los CMT del Ejército de Tierra que permita:

1. Obtener un diagnóstico de la situación ambiental de los CMT.
2. Desarrollar un sistema de representación gráfica de los indicadores que facilite su uso por parte de los responsables de la gestión de los CMT.
3. Contribuir a determinar la capacidad de acogida del CMT respondiendo al concepto de «máximo uso sostenible» compatible con la realización de actividades de instrucción y adiestramiento.

El Ejército de Tierra cuenta actualmente con 62 campos de maniobra y tiro. Como objeto de este estudio se han elegido 13, siguiendo los siguientes criterios:

¹ Directiva 08/08 del Ejército de Tierra «Centros de adiestramiento y campos de maniobra y tiro como medios de apoyo a la instrucción y adiestramiento».

- Incluir por su relevancia a los dos centros de adiestramiento (CENAD).
- Buscar la mayor dispersión geográfica posible.
- Incluir a los que a priori pueden presentar mayor problemática ambiental.

Los CMT elegidos para el estudio son los siguientes:

- CENAD San Gregorio (Zaragoza).
- CENAD Chinchilla (Albacete).
- CMT El Teleno (León).
- CMT Cerro Muriano (Córdoba).
- CMT El Palancar (Madrid).
- CMT Uceda (Guadalajara).
- CMT Matagrande (Burgos).
- CMT Álvarez de Sotomayor (Almería).
- CMT Renedo-Cabezón (Valladolid).
- CMT Parga (Lugo).
- CMT Álvarez de Castro (Gerona).
- CMT Barranco de los Sánchez (Murcia).
- CMT Pájara (Fuerteventura).

De estos, por cuestiones de extensión del trabajo, solo se presentarán los cuatro primeros.

Indicadores ambientales

La sistemática de uso de indicadores ambientales es una herramienta de gestión de uso habitual por organismos gubernamentales. Los indicadores ambientales o de sostenibilidad ambiental se desarrollaron a finales de la década de los ochenta en Canadá y en algunos países europeos.

La organización pionera a nivel internacional en el uso de indicadores ambientales fue la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). En 1991 se publica *Environmental indicators. A preliminary set*, la primera de una serie de publicaciones con el fin de desarrollar un modelo de indicadores ambientales que permitieran medir conceptos hasta el momento difusos como el desempeño ambiental y el desarrollo sostenible.

El modelo presión-estado-respuesta (PER), desarrollado por la OCDE, se basa en la relación de causalidad existente entre las acciones humanas que afectan al ambiente (presiones), el estado actual del mismo (estado) y las acciones o políticas para mitigar dichos efectos (respuestas).

Siguiendo este patrón, en 1993, la OCDE publicó una lista con 48 indicadores². Se identificaron 13 áreas de interés ambiental basándose en su relevancia política, su capacidad analítica y la facilidad de su medida.

Paralelamente, en el año 1992, en la Cumbre de la Tierra³, se crea la Comisión para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas (UNCSD), con el mandato de desarrollar iniciativas para promover el desarrollo sostenible. Dentro de esas iniciativas, en 1996 se publica el *Libro Azul*⁴, en el que se aplica el modelo PER para desarrollar un sistema de indicadores de desarrollo sostenible, categorizados en cuatro grupos (económicos, sociales, ambientales y administrativos).

A nivel europeo, en 1990 se crean en el seno de la CEE la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) y la Red Europea de Información y Observación del Medio Ambiente (Red EIONET)⁵, con la responsabilidad de proporcionar información ambiental a la Comisión Europea para facilitar su toma de decisiones.

La AEMA, en 1999, publica *Environmental indicators: Typology and overview*, informe en el que se amplía el enfoque de la OCDE y se desarrolla el modelo fuerza-presión-estado-impacto-respuesta (FPEIR), incluyendo al modelo PER las causas que originan las presiones (fuerzas motrices) y los cambios sufridos en el ambiente (impactos).

El sistema de indicadores de la AEMA está constituido por 83 indicadores ambientales agrupados en 10 áreas temáticas.

En el ámbito nacional, en 1996 se publica por el entonces Ministerio de Medio Ambiente *Indicadores ambientales. Una propuesta para España*, un sistema de 81 indicadores ambientales basado en el modelo PER de la OCDE. Los indicadores están agrupados en 18 áreas temáticas que sintetizan la situación ambiental española. El Ministerio, desde 2004 y en base a estos indicadores, publica anualmente el informe *Perfil ambiental de España*.

² ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO. *Core set of indicators for environmental performance reviews*. París: OCDE, 1993.

³ Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Río de Janeiro: junio 1992.

⁴ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Indicators of Sustainable Development Framework and Methodologies*. Nueva York: ONU, 1996.

⁵ La AEMA y la red EIONET se crean en base al Reglamento (CEE) n.º 1210/90, de 7 de mayo.

Este informe ofrece una primera parte que incluye el análisis de dos temas ambientales de interés, una segunda parte constituida por el sistema de indicadores y una tercera que ofrece información por comunidades autónomas, elaborado con la colaboración directa de la Red EIONET de la Agencia Europea de Medio Ambiente.

Algunas comunidades autónomas han desarrollado sus propios manuales y sistemas de indicadores ambientales. Ejemplos de ello son:

- «Propuesta de indicadores ambientales para la Comunidad de Madrid»⁶.
- «Manual del sistema de indicadores ambientales de Aragón»⁷.

Dentro del ámbito militar, en la OTAN no hay antecedentes del uso de indicadores ambientales para la evaluación de campos de maniobras, aunque sí existe una publicación aliada con un manual de buenas prácticas para el uso sostenible de los mismos.

A nivel Ministerio de Defensa, hay publicadas una colección de monografías sobre los valores ecológicos de los principales CMT, pero no hay antecedentes de haber utilizado sistemas de indicadores para su evaluación ambiental.

Como ya se ha comentado, se está realizando un continuado esfuerzo en la implantación de SGA en las instalaciones con mayor potencial de impacto ambiental. Entre estas instalaciones se encuentran los CMT, contando casi todos ellos con SGA certificados conforme a los requisitos establecidos en la norma ISO 14001⁸. La información disponible en estos sistemas ha sido de gran utilidad para la definición de los indicadores.

Modelo presión-estado-respuesta (PER)

Para la elaboración de los indicadores ambientales se ha seguido el modelo presión-estado-respuesta (PER) de la OCDE, que como se ha comentado anteriormente, diferencia los indicadores am-

⁶ GARCÍA CAÑETE, J.; RODRÍGUEZ PONS-ESPARVER, F., & VELARDE SALVONI, M. *Propuesta de indicadores ambientales para la Comunidad de Madrid*. Madrid: Consejería de Medio Ambiente Comunidad de Madrid, Comunidad de Madrid, 1999.

⁷ GOBIERNO DE ARAGÓN. *Manual del sistema de indicadores ambientales de Aragón*. Zaragoza: Consejería de Medio Ambiente, 2008.

⁸ UNE-EN ISO 14001:2015. *Sistemas de gestión ambiental. Requisitos con orientación para su uso*.

bientales en función de su relación de causalidad con el medio ambiente, distinguiéndose:

- *Indicadores de presión*: referidos a las actividades humanas con impacto en el medio ambiente. ¿Qué está afectando al ambiente?
- *Indicadores de estado*: informan sobre la situación ambiental existente actualmente, tanto de los recursos naturales como del medio ambiente. ¿Cuál es el estado actual del medio ambiente?
- *Indicadores de respuesta*: recogen las medidas adoptadas por la sociedad para reducir o mitigar los impactos ambientales que provocan las actividades humanas. ¿Qué estamos haciendo para mitigar o resolver los problemas ambientales?

Particularizando para los CMT, el procedimiento debe seguir los siguientes pasos:

1. Identificar las actividades que se realizan en el CMT y que están afectando al medio ambiente.
2. Evaluar el estado actual del medio ambiente en los CMT.
3. Identificar las medidas que se están implementando en el CMT para mitigar los posibles impactos ambientales derivados de dichas actividades.

Analizados los principales sistemas de indicadores ambientales (OCDE, AEMA y Ministerio de Medio Ambiente), se puede ver que todos ellos siguen la misma pauta metodológica, tal y como se muestra en el siguiente diagrama:

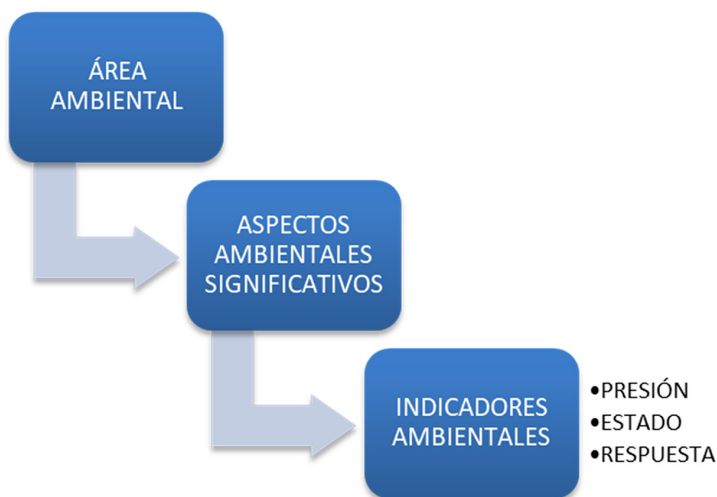


Ilustración 1. Metodología de indicadores ambientales (elaboración propia)

Primero se identifican las áreas ambientales que definen los problemas ambientales más significativos del área de estudio.

A continuación, para cada área ambiental, se seleccionan los aspectos ambientales más relevantes.

Por último, se seleccionan los indicadores ambientales que permitan estudiar y cuantificar los aspectos ambientales seleccionados, clasificándolos en presión, estado o respuesta.

Identificación de áreas ambientales

Antes de definir los indicadores ambientales que se van a aplicar en la caracterización de los CMT, se identifican a continuación las áreas ambientales sobre las que se va a actuar.

Hay una serie de áreas que son comunes a casi todos los sistemas de indicadores ambientales analizados⁹. Estas áreas son las siguientes:

- Cambio climático.
- Disminución de la capa de ozono.
- Acidificación.
- Calidad del aire urbano.
- Gestión de residuos.
- Aguas continentales superficiales.
- Recursos hídricos.
- Zonas costeras y marinas.
- Eutrofización.
- Naturaleza y biodiversidad.
- Contaminación tóxica.
- Medio urbano.

Tomando como base esta división, se han aplicado los siguientes criterios para determinar las áreas ambientales de estudio en los CMT:

1. Facilidad y sencillez en su definición, agrupándolas en la medida de lo posible.
2. Prescindir de aquellas áreas que no aplican a las particularidades de los CMT (medio urbano, zonas costeras, aguas continentales).
3. Incluir la actividad militar y la aceptación social, por la presión que ejercen sobre los CMT.

⁹ KRISTENSEN, P. *Feasibility study on the production of a yearly EEA indicator report*. Copenhagen: National Environmental Research Institute, 1997.

Las áreas ambientales resultantes son las siguientes:

1. Actividad.
2. Defensa contra incendios forestales.
3. Gestión de residuos.
4. Gestión ambiental.
5. Conservación del medio natural.
6. Aceptación social.

A continuación, se presenta una descripción de cada una de las áreas ambientales seleccionadas.

Área de actividad

Este grupo de indicadores integra aspectos ocupacionales y operacionales que describen diversas actividades desarrolladas en los CMT. Estos indicadores se han clasificado en los dos tipos siguientes:

Indicadores ocupacionales y operacionales.

Estos indicadores miden el nivel de ocupación del CMT y la actividad en las instalaciones del CMT.

En los CMT del Ejército, el nivel de ocupación es muy variable a lo largo del año. El desarrollo de las actividades militares en las que se realizan los ejercicios de adiestramiento, los ejercicios tácticos, las prácticas de tiro, las prácticas de explosivos y materiales, y cualquier otra clase de ejercicio autorizado, hacen que, con arreglo a sus planes, diferentes unidades militares del Ejército de Tierra utilicen las instalaciones del CMT a lo largo del año.

Indicadores de transporte y energía.

El consumo de energía y el transporte generan grandes impactos. Este tipo de indicadores no solo permiten dar una información sobre la magnitud de las maniobras, sino que además, de forma indirecta, aportan información sobre la severidad de las emisiones a la atmósfera y la potencial erosión del suelo.

Los indicadores de transporte tienen una gran importancia, ya que el transporte es uno de los sectores no regulados por el sistema de emisiones a la atmósfera de gases de efecto invernadero.

Área de defensa contra incendios forestales

Los incendios forestales constituyen una de las principales amenazas para los montes en climas mediterráneos.

Representan por tanto un problema de interés general, que trasciende al estrictamente ambiental, debido a los valores que han de protegerse: la vida y seguridad de las personas usuarias del CMT y del entorno, las infraestructuras e instalaciones en las que está en juego el interés de la defensa nacional, el valor económico integral de los sistemas forestales o incluso el patrimonio histórico-artístico que contienen.

Esta área agrupa una serie de indicadores que tienen como objetivo aportar información sobre la recurrencia y los efectos de los incendios forestales en los CMT, así como aportar información sobre las actuaciones que se realizan en materia de prevención de los incendios forestales (existencia de áreas cortafuegos y otras infraestructuras preventivas de incendios forestales).

Área de gestión de residuos

El área de gestión de residuos recoge los indicadores relacionados con la producción y gestión de residuos urbanos y peligrosos, incluyendo la recogida, tratamiento y disposición de los residuos que se generan en los CMT.

En esta área ambiental se incluyen, además de los residuos sólidos urbanos originados por las actividades de instrucción y adiestramiento de las unidades usuarias del CMT, los residuos procedentes de la munición utilizada en los ejercicios de tiro.

Área de gestión ambiental

La Instrucción 56/2011, de 3 de agosto, del secretario de Estado de Defensa, sobre Sostenibilidad Ambiental y Eficiencia Energética en el ámbito del Ministerio de Defensa, establece que «La herramienta fundamental en el Ministerio de Defensa para la consecución, mantenimiento y seguimiento de los principios y objetivos de la Política Ambiental será un Sistema de Gestión Ambiental, certificado conforme a los requisitos establecidos en la norma UNE-EN ISO 14001, que permitirá evaluar el comportamiento ambiental de sus bases, acuartelamientos y establecimientos».

Como consecuencia de ello, el Ejército de Tierra tiene actualmente implantados y certificados cincuenta y ocho sistemas de gestión ambiental (SGA) que incluyen a ciento tres BAE¹⁰. La mayoría de los CMT tienen SGA implantado.

Esta área ambiental, por tanto, tiene como objetivo aportar información sobre las actividades propias del SGA de cada CMT.

Área de conservación del medio natural

Los indicadores incluidos en esta área tienen como objetivo aportar información sobre los aspectos más destacados del medio natural en los CMT del Ejército de Tierra.

Ofrecen datos sobre el estado del medio natural a través de sus superficies más relevantes y así como de sus principales problemáticas, tales como daños abióticos, presencia de plagas y enfermedades forestales.

Por otro lado, el desarrollo de las actividades propias del CMT genera un impacto sobre el medio natural, fundamentalmente sobre el suelo en el que se desarrollan las maniobras y actividades militares. El tránsito de la maquinaria y los vehículos pesados, el lanzamiento de proyectiles y la construcción de infraestructuras pueden provocar amenazas sobre el ecosistema generando problemas de erosión de suelos, contaminación, compactación, cambios de uso del suelo permanentes, etc.

Área de aceptación social

El ruido ambiental es un problema que afecta a la salud y a la calidad de vida de la población del entorno del CMT.

En los CMT del Ejército de Tierra se realizan un gran número de actividades militares tales como ejercicios de tiro, de armamento individual o pesado, prácticas de explosivos o pruebas de armas o munición que generan episodios de gran intensidad de ruido. Estas actividades que forman parte del adiestramiento de las unidades pueden interferir en el normal desarrollo de la vida de los municipios periféricos a los CMT generando molestias excesivas.

En algunas ocasiones, estas interferencias se manifiestan mediante artículos de prensa de connotaciones negativas sobre la

¹⁰ Base, acuartelamiento o establecimiento.

actividad militar, e incluso mediante denuncias. Como medida de choque, los CMT pueden realizar actividades de sensibilización tales como notas, artículos en prensa e incluso visitas que ayuden a contrarrestar esta visión negativa de la actividad militar.

Selección y descripción de los indicadores

Una vez delimitadas las áreas ambientales, el siguiente paso consiste en seleccionar y desarrollar los indicadores que van a definir el comportamiento ambiental de cada uno de los aspectos ambientales identificados en cada área.

Los criterios que se han seguido para la selección de los indicadores que mejor reflejan la realidad a estudiar, la situación ambiental de los CMT, son los siguientes¹¹:

- Ser representativos de la situación ambiental regional.
- Tener validez científica y estar bien fundamentados.
- Ser simples, claros y fácilmente comprensibles por no especialistas.
- Mostrar la evolución de las tendencias en el tiempo.
- Ser comparables con datos de otras regiones (nacionales o internacionales).
- Ser viables económicamente, tanto en la obtención de los datos como en el manejo de la información.
- Ser sensibles a los cambios de tendencia en el medio o en las actividades humanas.
- Ser predictivos y permitir alertar sobre tendencias negativas.

El procedimiento seguido es el siguiente, una vez identificados los aspectos ambientales significativos, dentro de cada área ambiental, se han diseñado diversos indicadores buscando la mejor forma de representar dichos aspectos.

Se ha intentado seleccionar los indicadores más eficientes, es decir, aquellos que tienen mejor relación entre la representatividad de la información que aportan y los recursos que requieren para ser cuantificados.

Conviene aclarar que se han considerado indicadores que, a pesar de no estar contemplados en otros sistemas de referencia

¹¹ COMISIÓN EUROPEA. *Manual sobre evaluación ambiental de planes de desarrollo regional y programas de los Fondos Estructurales de la UE. Anexo IV: Indicadores.* Dirección General XI, Medio ambiente, seguridad nuclear y protección civil. Bruselas: Comisión Europea, 1998.

son, sin embargo, necesarios para la correcta descripción de la situación ambiental de los CMT.

Se ha optado, por tanto, por un reducido número de indicadores con el objeto de, siguiendo los criterios anteriormente mencionados, lograr construir un sistema sencillo y eficaz que contribuya a mejorar la situación ambiental de los CMT y facilite la toma de decisiones de los encargados de su gestión.

Para ello, se ha tratado de compatibilizar la característica intrínseca de rigor científico y técnico que debe tener un indicador, con la característica deseada de simplicidad y utilidad en su interpretación.

Para la descripción de cada indicador se ha cumplimentado una ficha con los siguientes campos.

- *Nombre del indicador*: denominación del aspecto ambiental del cual informa el indicador considerado.
- *Tipo*: según la clasificación del modelo PER (presión, estado, respuesta).
- *Código*: el código está compuesto por las dos letras identificativas del área ambiental al que pertenece, seguido por un dígito correlativo.

Áreas ambientales	CÓDIGO
Actividad	AC
Defensa contra incendios forestales	IN
Gestión de residuos	RE
Gestión ambiental	GA
Conservación del medio natural	MN
Aceptación social	AS

Ilustración 2. Codificación de los indicadores ambientales (elaboración propia).

- *Descripción del indicador*: características del indicador.
- *Parámetro analizado*: cuantificación del aspecto o impacto descrito por el indicador que se va a medir.
- *Cálculo del indicador*: operaciones a realizar para el cálculo del indicador, teniendo en cuenta que el dato obtenido debe permitir su comparación.

- *Observaciones:* en este apartado se exponen todas las explicaciones que se consideren necesarias para la mejor comprensión del indicador.
- *Unidades:* en las que se presentan los resultados de los indicadores.
- *Periodicidad del cálculo:* plazo de validez del indicador.
- *Fuente de información:* origen de los datos utilizados para el cálculo del indicador.
- *Tendencia deseada:* variación del valor del indicador deseable en el tiempo.
- *Representación del indicador:* sistema de representación elegido.

A continuación se describen los indicadores seleccionados para cada área ambiental y el método de cálculo para cada uno de ellos.

Indicadores de actividad

En el área de actividad, los aspectos ambientales significativos identificados para los CMT son los siguientes: maniobras, munición utilizada y medios de transporte.

En base a estos aspectos se han identificado los siguientes indicadores ambientales:

CÓDIGO	INDICADORES DE ACTIVIDAD	TIPO ¹²
AC1	Número de pernoctaciones	Presión
AC2	Tasa de actividad	Presión
AC3	Consumo de explosivo	Presión
AC4	Consumo de plomo	Presión
AC5	Vehículos pesados	Presión

Ilustración 3. Indicadores de defensa contra incendios forestales (elaboración propia).

Nota de la Ilustración 3:

1.- Clasificación según el modelo presión-estado-respuesta (PER) de la OCDE descrito anteriormente.

Se presenta a continuación, a modo de ejemplo, la ficha del indicador *AC1 Número de pernoctaciones*.

¹² . - Clasificación según el modelo presión-estado-respuesta (PER) de la OCDE descrito anteriormente.

NOMBRE DEL INDICADOR:	NÚMERO DE PERNOCTACIONES
TIPO: PRESIÓN	CÓDIGO: AC-1
DESCRIPCIÓN DEL INDICADOR:	
<p>La ocupación de las instalaciones militares que componen el CMT varía a lo largo del año, existiendo momentos de máxima actividad militar en los que el CMT acoge más unidades y momentos en los que únicamente el personal de vida ocupa las dependencias.</p> <p>Al igual que varía el nivel de ocupación en el CMT también se producen fluctuaciones en la demanda y oferta de recursos del sistema.</p> <p>A modo de síntesis, el indicador informa de la ocupación media de las instalaciones a través del análisis del número de pernoctaciones medias diarias en el CMT.</p>	
PARÁMETRO ANALIZADO:	
Número de pernoctaciones diarias.	
CÁLCULO DEL INDICADOR:	
$Nper_d = (Nper_a + 1/3 Nsper + 1/3 Nppio) / 365$	
<p><i>Nper_d</i>: número de pernoctaciones diarias.</p> <p><i>Nper_a</i>: número de pernoctaciones de unidades en el CMT a lo largo del año.</p> <p><i>Nsper</i>: número de personas que realizan ejercicios en el CMT y no pernoctan en él.</p> <p><i>Nppio</i>: personal propio adscrito a la Comandancia del CMT.</p>	
Observaciones:	
<p>La importancia del indicador radica en la posibilidad de analizar la demanda de recursos derivados de la ocupación media, así como tener identificados los momentos «punta» de máxima ocupación y de máximo impacto sobre el sistema.</p> <p>A efectos de cálculo <i>Nsper</i> y <i>Nppio</i> computan 1/3 del día (8 horas de estancia media por jornada).</p>	
Unidades:	Pernoctaciones / día
Periodicidad:	Anual
Fuente de información:	Planificación anual del CMT
Tendencia deseada:	Crecimiento sostenible
Representación del indicador:	
<p>El indicador se presenta de dos formas diferentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mediante una tabla que contenga los valores calculados del indicador para cada CMT y para cada año estudiado. • Mediante un gráfico que represente el valor ponderado de cada una de las áreas ambientales. 	

Indicadores de defensa contra incendios forestales

En el área de defensa contra incendios forestales, los aspectos ambientales significativos identificados para los CMT son los siguientes: incendios, superficie quemada, planes contra incendios forestales e infraestructuras preventivas.

En base a estos aspectos se han identificado los siguientes indicadores ambientales:

CÓDIGO	INCENDIOS FORESTALES	TIPO
IN1	Número de incendios	Presión
IN2	Superficie forestal quemada	Presión
IN3	Incumplimientos del PCIF ¹³	Estado
IN4	Densidad cortafuegos operativos	Respuesta
IN5	Aprovechamiento cinegético/ganadero	Respuesta
IN6	Densidad de viales	Estado

Ilustración 4. Indicadores de defensa contra incendios forestales (elaboración propia).

Nota de Ilustración 4:
1.-Plan contra incendios forestales.

Se presenta a continuación, a modo de ejemplo, la ficha del indicador *IN2 Superficie forestal quemada*.

NOMBRE DEL INDICADOR:		SUPERFICIE FORESTAL QUEMADA	
TIPO:	PRESIÓN	CÓDIGO:	IN-2
DESCRIPCIÓN DEL INDICADOR:			
Los espacios forestales son un bien social a preservar. Entre los fenómenos destructivos de los espacios forestales se encuentra el fuego. Los incendios tienen unas consecuencias desastrosas con implicaciones sociales y naturales muy negativas.			
Este indicador muestra en porcentaje la pérdida de superficie forestal en el CMT como consecuencia de los incendios forestales.			
PARÁMETRO ANALIZADO:			
Porcentaje de superficie forestal quemada fuera de la zona de caída de proyectiles (ZCP) al año.			

¹³ Plan contra incendios forestales.

CÁLCULO DEL INDICADOR:

$$Tinc = (Sinc / Sfor) \times 100$$

Tinc: porcentaje de superficie forestal quemada fuera de la ZCP.

Sinc: superficie forestal afectada de incendios y conatos fuera de la zona de caída de proyectiles en el CMT.

Sfor: superficie forestal total en el CMT.

Observaciones:

Un conato de incendio es un incendio que afecta a una superficie menor o igual a 1 ha cuya quema no estaba prevista.

Un incendio forestal es un incendio que afecta a una superficie mayor a 1 ha cuya quema no estaba prevista.

Unidades:	Porcentaje (%)
Periodicidad:	Anual
Fuente de información:	Cartografía y fotografía aéreaRegistro de incendios
Tendencia deseada:	Disminución

Representación del indicador:

El indicador se presenta de dos formas diferentes:

- Mediante una tabla que contenga los valores calculados del indicador para cada CMT y para cada año estudiado.
- Mediante un gráfico que represente el valor ponderado de cada una de las áreas ambientales.

Indicadores de gestión de residuos

En el área de gestión de residuos, los aspectos ambientales significativos identificados para los CMT son los siguientes: residuos peligrosos, residuos no peligrosos y aguas residuales.

En base a estos aspectos se han identificado los siguientes indicadores ambientales:

CÓDIGO	GESTIÓN DE RESIDUOS	TIPO
RE1	Plomo recuperado	Respuesta
RE2	Explosivo no detonado	Presión
RE3	Número de vertederos	Respuesta
RE4	Gestión de residuos	Respuesta
RE5	Depuración de aguas residuales	Respuesta

Ilustración 5. Indicadores de gestión de residuos (elaboración propia).

Se presenta a continuación, a modo de ejemplo, la ficha del indicador *RE3 Número de vertederos*.

NOMBRE DEL INDICADOR:	NÚMERO DE VERTEDEROS
TIPO: RESPUESTA	CÓDIGO: RE-3
DESCRIPCIÓN DEL INDICADOR:	
<p>En los CMT que tienen un SGA implementado, la producción y gestión de los residuos se realiza correctamente. Sin embargo, en algunas ocasiones existen antiguos vertederos sin sellar que siguen utilizándose en los CMT, lo que implica que no todos los residuos producidos son gestionados. Este indicador mide, evalúa y cuantifica la existencia de este tipo de instalaciones en el CMT y el estado en el que se encuentran.</p>	
PARÁMETRO ANALIZADO:	
Número de vertederos.	
CÁLCULO DEL INDICADOR:	
$N_{vert} = N_{vert_i} + N_{vert_s}$	
<p><i>N_{vert}</i>: número de vertederos existentes en el CMT. <i>N_{vert_i}</i>: número de vertederos incontrolados en el CMT. <i>N_{vert_s}</i>: número de vertederos sellados en el CMT.</p>	
Observaciones:	
<p>Aunque la mayor parte de los CMT tienen sus antiguos vertederos ya sellados y no se realizan ya vertidos incontrolados, existen algunos que todavía se encuentran sin sellar, y aunque no se encuentren en uso presentan una gran cantidad de residuos mezclados que hay que segregar y gestionar antes de proceder a su sellado.</p>	
Unidades:	Número de vertederos
Periodicidad:	Anual
Fuente de información:	Cartografía y trabajo de campo
Tendencia deseada:	Disminución
Representación del indicador:	
<p>El indicador se presenta de dos formas diferentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mediante una tabla que contenga los valores calculados del indicador para cada CMT y para cada año estudiado. • Mediante un gráfico que represente el valor ponderado de cada una de las áreas ambientales. 	

Indicadores de gestión ambiental

En el área de gestión ambiental, los aspectos ambientales significativos identificados para los CMT son los siguientes: sistema de gestión ambiental, no conformidades y formación.

En base a estos aspectos se han identificado los siguientes indicadores ambientales:

CÓDIGO	GESTIÓN AMBIENTAL	TIPO
GA1	Formación ambiental	Respuesta
GA2	No conformidades mayores	Estado
GA3	No conformidades menores	Estado
GA4	Incumplimientos de normativa	Estado

Ilustración 6. Indicadores de gestión ambiental (elaboración propia).

Se presenta a continuación, a modo de ejemplo, la ficha del indicador *GA1 Formación ambiental*.

NOMBRE DEL INDICADOR:	FORMACIÓN AMBIENTAL		
TIPO:	RESPUESTA	CÓDIGO:	GA-1

DESCRIPCIÓN DEL INDICADOR:

En caso de encontrarse implementado un SGA en el CMT, en el procedimiento general de formación se encuentra recogida la necesidad de la formación. El personal que realice sus actividades de forma ocasional en el CMT será destinatario únicamente de actividades de sensibilización e información sobre el comportamiento y actitudes ambientales que deberá tener durante su estancia en el CMT.

Este indicador contabiliza el número de horas de actividades, programas y acciones recibidas por comandancia de forma anual en el CMT (dentro del programa de formación).

PARÁMETRO ANALIZADO:

Formación en materia de educación ambiental.

CÁLCULO DEL INDICADOR:

$$H_{for} = H_{tot} / N_{alu}$$

Hfor: número de horas de formación recibidas por cada persona.

Htot: sumatorio del total de horas impartidas en programas y acciones de educación ambiental desarrolladas durante el año.

Nalu: número de alumnos partícipes de esas acciones formativas.

Observaciones:	
En los CMT con un SGA certificado, cada año se aprueba un Plan de Formación.	
Unidades:	Horas / persona
Periodicidad:	Anual
Fuente de información:	Procedimientos del SGA o registro de las actividades
Tendencia deseada:	Aumento
Representación del indicador:	
El indicador se presenta de dos formas diferentes:	
<ul style="list-style-type: none"> • Mediante una tabla que contenga los valores calculados del indicador para cada CMT y para cada año estudiado. • Mediante un gráfico que represente el valor ponderado de cada una de las áreas ambientales. 	

Indicadores de conservación del medio natural

En el área de conservación del medio natural, los aspectos ambientales significativos identificados para los CMT son los siguientes: paisaje, contaminación, vegetación y espacios naturales protegidos.

En base a estos aspectos se han identificado los siguientes indicadores ambientales:

CÓDIGO	CONSERVACIÓN MEDIO NATURAL	TIPO
MN1	Erosión del suelo	Presión
MN2	Suelos potencialmente contaminados	Presión
MN3	Grado de evolución de la vegetación	Respuesta
MN4	Superficie forestal arbolada	Estado
MN5	Espacios naturales protegidos	Respuesta
MN6	Estado fitosanitario	Estado

Ilustración 7. Indicadores de conservación del medio natural (elaboración propia).

Se presenta a continuación, a modo de ejemplo, la ficha del indicador *MN1 Erosión del suelo*.

NOMBRE DEL INDICADOR:	EROSIÓN DEL SUELO
TIPO: PRESIÓN	CÓDIGO: MN-1
DESCRIPCIÓN DEL INDICADOR:	
<p>La erosión del suelo es un proceso natural, que puede causar serios problemas ambientales cuando la actividad antrópica y los usos mal regulados del suelo aumentan los factores desencadenantes de los procesos erosivos. La realización de maniobras militares y el paso continuado de maquinaria pesada y vehículos, puede provocar daños en la cubierta vegetal y dejar el suelo desnudo y expuesto a los fenómenos erosivos. El indicador informa sobre el porcentaje de superficie total del CMT afectada por fenómenos erosivos.</p>	
PARÁMETRO ANALIZADO:	
Superficie afectada por la erosión en el CMT.	
CÁLCULO DEL INDICADOR:	
$Tero = (Scam + Sviv + Szm) \times 100 / Stot$	
<p><i>Tero</i>: erosión del suelo. <i>Scam</i>: superficie ocupada por los caminos. <i>Sviv</i>: superficie ocupada por los vivaques. <i>Szm</i>: superficie ocupada por las zonas de maniobras. <i>Stot</i>: superficie total del CMT.</p>	
Observaciones:	
Se contabilizarán también las vías en las que se observen regueros y movimientos de arenas.	
Unidades:	Porcentaje (%)
Periodicidad:	Anual
Fuente de información:	Cartografía del CMT Fotografía aérea y trabajo de campo
Tendencia deseada:	Disminución
Representación del indicador:	
<p>El indicador se presenta de dos formas diferentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mediante una tabla que contenga los valores calculados del indicador para cada CMT y para cada año estudiado. • Mediante un gráfico que represente el valor ponderado de cada una de las áreas ambientales. 	

Indicadores de aceptación social

En el área de aceptación social, los aspectos ambientales significativos identificados para los CMT son los siguientes: ruido, denuncias, patrimonio y concienciación.

En base a estos aspectos se han identificado los siguientes indicadores ambientales:

CÓDIGO	ACEPTACIÓN SOCIAL	TIPO
AS1	Nivel de ruido alcanzado	Presión
AS2	Número de quejas / denuncias	Presión
AS3	Actuaciones de sensibilización	Respuesta
AS4	Bienes de interés patrimonial	Estado
AS5	Superficie forestal restaurada	Respuesta

Ilustración 8. Indicadores de aceptación social (elaboración propia).

Se presenta a continuación, a modo de ejemplo, la ficha del indicador *AS2 Número de quejas o denuncias*.

NOMBRE DEL INDICADOR:	NÚMERO DE QUEJAS / DENUNCIAS
TIPO:	PRESIÓN CÓDIGO: AS-2
DESCRIPCIÓN DEL INDICADOR:	
<p>La realización de las actividades militares genera elevados niveles de ruido. Las zonas de caída de proyectiles, que se encuentran acotadas al paso, son las áreas sobre las que se dirigen los impactos de la artillería y misiles. En estas zonas el nivel de ruido es muy elevado. Otras zonas con altos niveles de ruido son las zonas de maniobras, donde se desarrollan los ejercicios tácticos y las prácticas de tiro. Hay que tener en cuenta que las zonas de seguridad, espacios reservados para garantizar el aislamiento de las actividades militares del entorno, en algunas ocasiones no tienen un ancho suficiente como para amortiguar los efectos de las actividades.</p> <p>El indicador analiza la interacción por ruido que genera la actividad militar en el CMT con las poblaciones periféricas.</p>	
PARÁMETRO ANALIZADO:	
Número de quejas, denuncias o amonestaciones por ruido.	

CÁLCULO DEL INDICADOR:**Nqj**

Nqj: Número total de quejas verbales, escritas, denuncias, artículos en prensa, etc. recogidas en el CMT durante el año.

Observaciones:

Por número de quejas se entiende cualquier tipo de amonestación recibida en el CMT referente a actividades generadoras de ruido en el ambiente. Estas quejas tendrán una distribución variable en el tiempo condicionada por la existencia en el CMT de maniobras, siendo máximas las actividades generadoras de ruido en los momentos en los que mayor número de unidades albergue el CMT.

Unidades:	N.º de quejas / año
Periodicidad:	Anual
Fuente de información:	Recuento de las quejas en el CMT
Tendencia deseada:	Disminución

Representación del indicador:

El indicador se presenta de dos formas diferentes:

- Mediante una tabla que contenga los valores calculados del indicador para cada CMT y para cada año estudiado.
- Mediante un gráfico que represente el valor ponderado de cada una de las áreas ambientales.

Sistema de indicadores ambientales resultante

En la siguiente tabla se resume el sistema de indicadores desarrollado:

TIPO	CÓDIGO	INDICADOR	TIPO
ACTIVIDAD	AC1	Número de pernотaciones	Presión
	AC2	Tasa de actividad	Presión
	AC3	Consumo de explosivos	Presión
	AC4	Consumo de plomo	Presión
	AC5	Vehículos pesados	Presión

TIPO	CÓDIGO	INDICADOR	TIPO
DEFENSA CONTRA INCENDIOS FORESTALES	IN1	Número de incendios	Presión
	IN2	Superficie forestal quemada	Presión
	IN3	Incumplimientos del PCIF	Estado
	IN4	Densidad cortafuegos operativos	Respuesta
	IN5	Aprovechamiento cinegético/ ganadero	Respuesta
	IN6	Densidad de viales	Estado
GESTIÓN DE RESIDUOS	RE1	Plomo recuperado	Respuesta
	RE2	Explosivo no detonado	Presión
	RE3	Número de vertederos	Respuesta
	RE4	Gestión de residuos	Respuesta
	RE5	Depuración de aguas residuales	Respuesta
GESTIÓN AMBIENTAL	GA1	Formación ambiental	Respuesta
	GA2	No conformidades mayores	Estado
	GA3	No conformidades menores	Estado
	GA4	Incumplimientos de normativa	Estado
CONSERVACIÓN MEDIO NATURAL	MN1	Erosión del suelo	Presión
	MN2	Suelos potencialmente contaminados	Presión
	MN3	Grado de evolución de la vegetación	Respuesta
	MN4	Superficie forestal arbolada	Estado
	MN5	Espacios naturales protegidos	Respuesta
	MN6	Estado fitosanitario	Estado
ACEPTACIÓN SOCIAL	AS1	Nivel de ruido alcanzado	Presión
	AS2	Número de quejas / denuncias	Presión
	AS3	Actuaciones de sensibilización	Respuesta
	AS4	Bienes de interés patrimonial	Estado
	AS5	Superficie forestal restaurada	Respuesta

**Ilustración 9. Sistema de indicadores ambientales para CMT del ET
(elaboración propia).**

Fuentes de información

Una vez seleccionados los indicadores a emplear es necesario identificar las fuentes de información de donde obtener los valores para el cálculo de los indicadores. Se han utilizado cuatro fuentes de información.

- a) *Campos de maniobra y tiro*. La mayor parte de la información necesaria para el cálculo de los indicadores está disponible en los propios CMT. Para su obtención se ha utilizado un cuestionario tipo que se ha enviado a los trece CMT objeto de estudio para su cumplimentación.
- b) *Sección de Asuntos Medioambientales de la Dirección de Infraestructura del Ejército de Tierra*. En los archivos de la sección se encuentra disponible la siguiente información:
 - *Sistemas de gestión ambiental (SGA)*. De los registros de auditorías internas y externas se obtienen los datos relativos a las no conformidades.
 - *Planes técnicos de defensa contra incendios forestales*. Cada uno de los CMT estudiados dispone de un plan técnico en el que se especifican todas las infraestructuras.
 - *Estadísticas de incendios forestales en los CMT*. En la sección están disponibles todas las partes de incendios forestales que los responsables de los CMT cumplimentan cada vez que se produce un conato o un incendio forestal en su territorio.
- c) *Fuentes de información general*. En este grupo se incluyen todas las fuentes de consulta accesibles al público en general. Estas fuentes, en general, por sí solas no dan un valor unívoco y determinante a un indicador y necesitan completarse con la información suministrada por las fuentes de los dos grupos anteriores.
 - Mapa forestal nacional.
 - Inventario forestal nacional.
 - Ortofotografías aéreas.
 - Base de datos de incendios forestales (BDIF) del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente (MAPAMA).
 - Publicaciones en prensa.
- d) *Trabajo de campo*. Con determinados indicadores ha sido necesario completar la información suministrada por las fuentes anteriores, mediante mediciones y observaciones directas tomadas en campo.

Cálculo y baremación de los indicadores

Con la información procedente de las fuentes anteriores, se han calculado los indicadores correspondientes a los años 2010 a 2016 para cada uno de los 13 CMT seleccionados.

Se presentan a continuación, a modo de ejemplo, los resultados obtenidos para el CENAD San Gregorio.

CENAD SAN GREGORIO (ZARAGOZA)									
CÓDIGO	INDICADOR	UNIDAD	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
AC1	Número de pernотaciones	pax/día	67	41	38	43	50	77	43
AC2	Tasa de actividad	%	79,7	83,3	83,0	62,4	--	--	--
AC3	Consumo de explosivos	t/año	--	--	--	--	--	--	--
AC4	Consumo de plomo	kg/año	--	--	--	--	--	--	--
AC5	Vehículos pesados	vp/día	25	2	2	2	--	7	4
IN1	Número de incendios	n.º/año	31	36	45	38	22	28	17
IN2	Superficie forestal quemada	%	0,03	2,30	1,20	0,50	3,74	3,35	19,84
IN3	Incumplimientos del PCIF	n.º/año	0	0	0	0	1	0	0
IN4	Densidad cortafuegos operativos	%	100	80	100	90	100	100	100
IN5	Aprovech. cinegético/ganadero	%	10,0	10,0	10,3	10,3	10,3	10,3	10,3
IN6	Densidad de viales	km/km²	3,62	3,62	3,19	3,19	3,19	3,19	3,19
RE1	Plomo recuperado	kg/año	0	0	0	0	0	0	0
RE2	Explosivo no detonado	kg/año	--	--	--	6,28	--	--	--
RE3	Número de vertederos	n.º	0	0	0	0	0	0	0
RE4	Gestión de residuos	corr/inco	c	c	c	i	--	--	--
RE5	Depuración aguas residuales	u/pax	0,26	0,36	0	--	--	--	--
GA1	Formación ambiental	h/pax	16,1	22,4	20,0	20,0	--	--	--
GA2	No conformidades mayores	n.º/año	1	0	0	0	1	1	1
GA3	No conformidades menores	n.º/año	2	3	2	4	7	3	3
GA4	Incumplimientos de normativa	n.º/año	0	0	0	0	0	0	0
MN1	Erosión del suelo	%	23,8	23,8	23,8	23,8	23,8	23,8	23,8
MN2	Suelos contaminados	%	--	--	--	--	--	--	--
MN3	Grado evolución vegetación	%	--	--	--	--	--	--	--
MN4	Superficie forestal arbolada	%	18,1	18,1	18,1	18,1	18,1	18,1	18,1
MN5	Espacios naturales protegidos	%	50,6	50,6	50,6	50,6	50,6	50,6	50,6
MN6	Estado fitosanitario	+/-	0	0	0	0	0	0	0
AS1	Nivel de ruido alcanzado	dB	46	46	46	46	46	46	46
AS2	Número de quejas/denuncias	n.º/año	20	18	20	25	5	55	18
AS3	Actuaciones de sensibilización	n.º/año	0	2	40	30	32	62	30
AS4	Bienes de interés patrimonial	n.º	3	3	3	3	3	3	3
AS5	Superficie forestal restaurada	%	0	0	0	0	0	0	0

Ilustración 10. Resultados obtenidos para el CENAD San Gregorio (elaboración propia).

Para facilitar la valoración y comparación de los indicadores obtenidos se han baremado los valores de acuerdo con la siguiente tabla.

INDICADORES DE ACTIVIDAD						
Código	Nombre Indicador	VALORES				
		1	2	3	4	5
AC-1	Número pernотaciones	CMT<60	60≤CMT<100	100≤CMT≤150	150<CMT≤180	CMT>180
AC-2	Tasa de actividad	CMT<20	20≤CMT<40	40≤CMT≤60	60<CMT≤80	CMT>80
AC-3	Consumo de explosivo	CMT<2	2≤CMT<5	5≤CMT≤7	7<CMT≤10	CMT>10
AC-4	Consumo de plomo	CMT<1	1≤CMT<5	5≤CMT≤15	15<CMT≤30	CMT>30
AC-5	Vehículos pesados	CMT<1	1≤CMT<5	5≤CMT≤10	10<CMT≤20	CMT>20

INDICADORES DE DEFENSA CONTRA INCENDIOS FORESTALES						
Código	Nombre Indicador	VALORES				
		1	2	3	4	5
IN-1	Número de incendios	CMT>20	10<CMT≤20	6<CMT≤10	2<CMT≤6	CMT≤2
IN-2	Superficie forestal quemada	CMT>2	1<CMT≤2	0,5<CMT≤1	0<CMT≤0,5	CMT=0
IN-3	Incumplimientos del PCIF	CMT≥4	CMT=3	CMT=2	CMT=1	CMT=0
IN-4	Densidad cortafuegos operativos	CMT<75		75≤CMT<100		CMT=100
IN-5	Aprovechamiento cinegético/ganadero	CMT=0		0<CMT≤50		50<CMT≤100
IN-6	Densidad de viales	CMT<0,3 CMT>3	0,3≤CMT<0,5	0,5≤CMT≤12 CMT≤3	1<CMT≤1,5	1,5<CMT≤2

INDICADORES DE GESTIÓN DE RESIDUOS						
Código	Nombre indicador	VALORES				
		1	2	3	4	5
RE-1	Plomo gestionado	CMT=0		0<CMT≤500		CMT>500
RE-2	Explosivo no detonado	Sin datos		CMT>0		CMT=0
RE-3	Número de vertederos	Con vertederos incontrolados		Con vertederos sellados		Sin vertederos
RE-4	Gestión de residuos	Incorrecta		Sin datos		Correcta
RE-5	Depuración de aguas residuales	CMT<0,02		0,02≤CMT≤0,04		CMT>0,04 o con EDAR

INDICADORES DE GESTIÓN AMBIENTAL						
Código	Nombre indicador	VALORES				
		1	2	3	4	5
GA-1	Formación ambiental	CMT<5	5≤CMT<10	10≤CMT≤20	20<CMT≤25	CMT>25
GA-2	No conformidades mayores	CMT≥1				CMT=0
GA-3	No conformidades menores	CMT≥6	CMT=5	CMT=4	CMT=3	CMT≤2
GA-4	Incumplimientos de normativa	CMT≥1				CMT=0

INDICADORES DE CONSERVACIÓN DEL MEDIO NATURAL						
Código	Nombre indicador	VALORES				
		1	2	3	4	5
MN-1	Erosión del suelo	CMT>20	10<CMT≤20	7<CMT≤10	3<CMT≤7	CMT≤3
MN-2	Suelos potencialmente contaminados	CMT>50	40<CMT≤50	20<CMT≤40	10<CMT≤20	CMT≤10
MN-3	Grado de evolución de la vegetación	CMT≤2	2<CMT≤3	3<CMT≤3,5	3,5<CMT≤4	CMT>4
MN-4	Superficie forestal arbolada	CMT<-15	-15≤CMT<0	0≤CMT<20	20≤CMT≤40	CMT>40
MN-5	Espacios naturales protegidos	CMT<10	10≤CMT<30	30≤CMT≤50	50<CMT≤80	CMT>80
MN-6	Estado fitosanitario	Negativo		Nulo		Positivo

INDICADORES DE ACEPTACIÓN SOCIAL						
Código	Nombre indicador	VALORES				
		1	2	3	4	5
AS-1	Nivel de ruido alcanzado	CMT>100	90<CMT≤100	80<CMT≤900	70<CMT≤80	CMT≤70
AS-2	Número de quejas / denuncias	CMT≥4	CMT=3	CMT=2	CMT=1	CMT=0
AS-3	Actuaciones de sensibilización	CMT=0		0<CMT≤3		CMT>3
AS-4	Bienes de interés patrimonial	CMT=0		CMT=1		CMT>1
AS-5	Superficie forestal restaurada	CMT=0	0<CMT≤20	20<CMT≤50	50<CMT≤80	CMT>80

Ilustración 11. Tabla de baremación de los indicadores ambientales (elaboración propia).

De esta forma, se han establecido cinco rangos de valor de cada indicador. Cada rango adquiere un valor del uno al cinco, siendo uno el valor que refleja la peor situación posible y cinco el valor que representa la mejor situación.

Esta tabla no constituye un baremo definitivo, es una aproximación inicial en la que los rangos se han establecido a partir de los valores obtenidos de los CMT estudiados. El baremo podrá sufrir modificaciones según se vayan recopilando e incorporando datos al procedimiento de evaluación.

El siguiente paso ha sido obtener un valor ponderado por cada área ambiental, con el objeto de facilitar la representación gráfica facilitando así la interpretación de los resultados. Para el cálculo del valor ponderado por área ambiental se ha asignado un peso a cada indicador, en función de la importancia del mismo dentro de su área ambiental.

Ejemplo: $ACTIVIDAD = 40\%(AC1) + 10\%(AC2) + 20\%(AC3) + 10\%(AC4) + 20\%(AC5)$

A continuación, continuando con el ejemplo, se presentan los valores baremados y ponderados para el CENAD San Gregorio.

CENAD SAN GREGORIO (ZARAGOZA)								
CÓDIGO	INDICADOR	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
AC1	Número de pernoctaciones	2	1	1	1	1	2	1
AC2	Tasa de actividad	4	5	5	4	3	3	3
AC3	Consumo de explosivos	3	3	3	3	3	3	3
AC4	Consumo de plomo	3	3	3	3	3	3	3
AC5	Vehículos pesados	5	2	2	2	3	3	2
AC	ACTIVIDAD	3,1	2,2	2,2	2,1	2,2	2,6	2,0
IN1	Número de incendios	1	1	1	1	1	1	2
IN2	Superficie forestal quemada	4	1	2	4	1	1	1
IN3	Incumplimientos del PCIF	5	5	5	5	4	5	5
IN4	Densidad cortafuegos operativos	5	3	5	3	5	5	5
IN5	Aprovech. cinegético/ganadero	3	3	3	3	3	3	3
IN6	Densidad de viales	1	1	1	1	1	1	1
IN	INCENDIOS FORESTALES	3,2	2,0	2,6	2,9	2,2	2,3	2,6
RE1	Plomo recuperado	1	1	1	1	1	1	1
RE2	Explosivo no detonado	1	1	1	3	1	1	1
RE3	Número de vertederos	5	5	5	5	5	5	5

CENAD SAN GREGORIO (ZARAGOZA)								
CÓDIGO	INDICADOR	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
RE4	Gestión de residuos	5	5	5	1	3	3	3
RE5	Depuración aguas residuales	5	5	1	3	3	3	3
RE	GESTIÓN DE RESIDUOS	2,6	2,6	2,2	2,4	2,0	2,0	2,0
GA1	Formación ambiental	3	4	3	3	3	3	3
GA2	No conformidades mayores	1	5	5	5	1	1	1
GA3	No conformidades menores	5	4	5	3	1	4	4
GA4	Incumplimientos de normativa	5	5	5	5	5	5	5
GA	GESTIÓN AMBIENTAL	3,8	4,7	4,6	4,4	3,4	3,7	3,7
MN1	Erosión del suelo	1	1	1	1	1	1	1
MN2	Suelos contaminados	3	3	3	3	3	3	3
MN3	Grado evolución vegetación	3	3	3	3	3	3	3
MN4	Superficie forestal arbolada	3	3	3	3	3	3	3
MN5	Espacios naturales protegidos	4	4	4	4	4	4	4
MN6	Estado fitosanitario	3	3	3	3	3	3	3
MN	MEDIO NATURAL	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8
AS1	Nivel de ruido alcanzado	5	5	5	5	5	5	5
AS2	Número de quejas/denuncias	1	1	1	1	4	1	1
AS3	Actuaciones de sensibilización	1	5	5	5	5	5	5
AS4	Bienes de interés patrimonial	5	5	5	5	5	5	5
AS5	Superficie forestal restaurada	1	1	1	1	1	1	1
AS	ACEPTACIÓN SOCIAL	1,8	3,0	3,0	3,0	4,2	3,0	3,0

Ilustración 12. Resultados baremados para el CENAD San Gregorio (elaboración propia).

Representación gráfica e interpretación de resultados

Con el objeto de facilitar la interpretación de los indicadores ambientales, los valores obtenidos para cada área ambiental se han representado gráficamente para cada CMT y año mediante un gráfico radial en el que cada radio representa un área ambiental. Se muestran sombreados en verde los valores ponderados para cada área ambiental y con una línea roja los valores promedios de los trece CMT analizados.

Para no sobrepasar la extensión recomendada para esta publicación, se ha optado por presentar los resultados obtenidos en cua-

tro de los trece CMT objeto de estudio: San Gregorio (Zaragoza), Chinchilla (Albacete), El Teleno (León) y Cerro Muriano (Córdoba).

CENAD San Gregorio (Zaragoza)

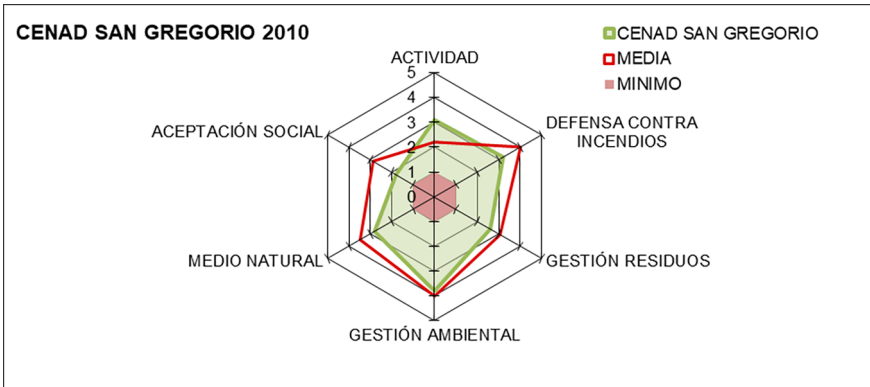


Ilustración 13. CENAD San Gregorio (2010)

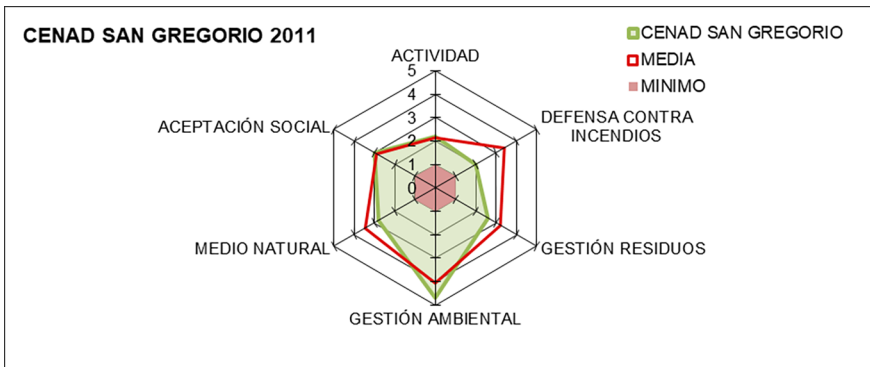


Ilustración 14. CENAD San Gregorio (2011)

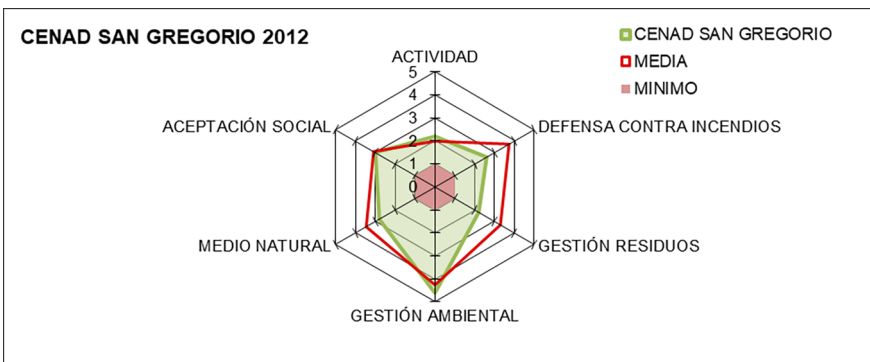


Ilustración 15. CENAD San Gregorio (2012)

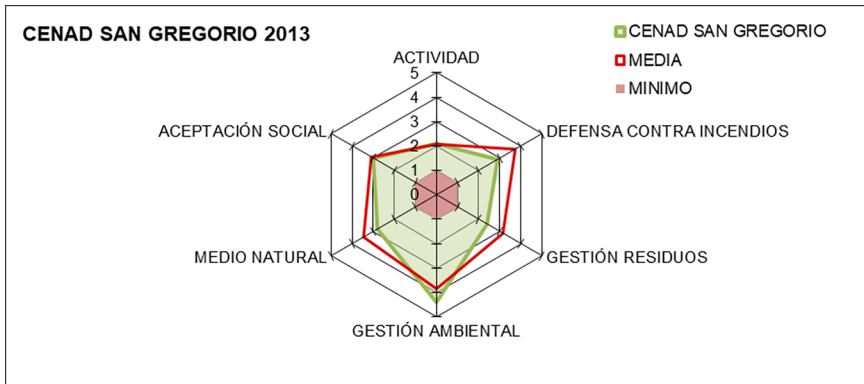


Ilustración 16. CENAD San Gregorio (2013)

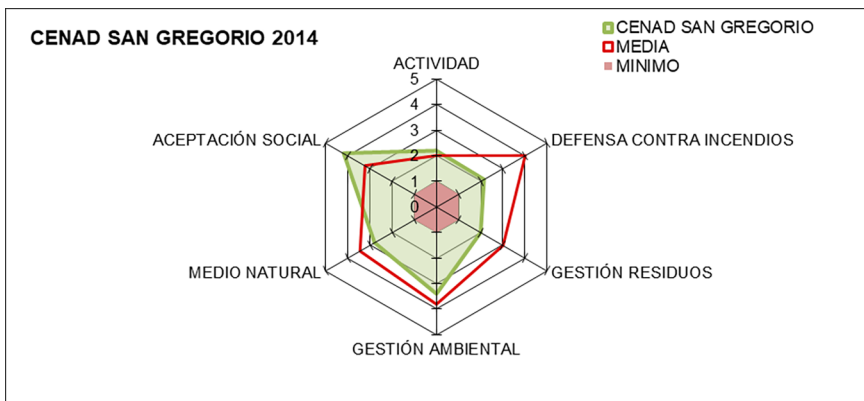


Ilustración 17. CENAD San Gregorio (2014)

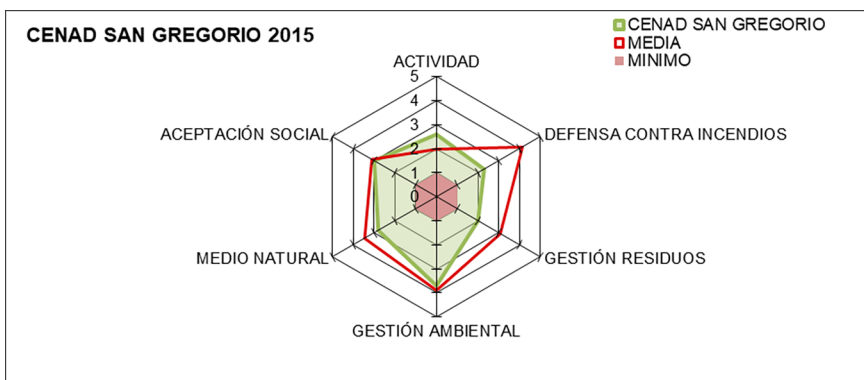


Ilustración 18. CENAD San Gregorio (2015)

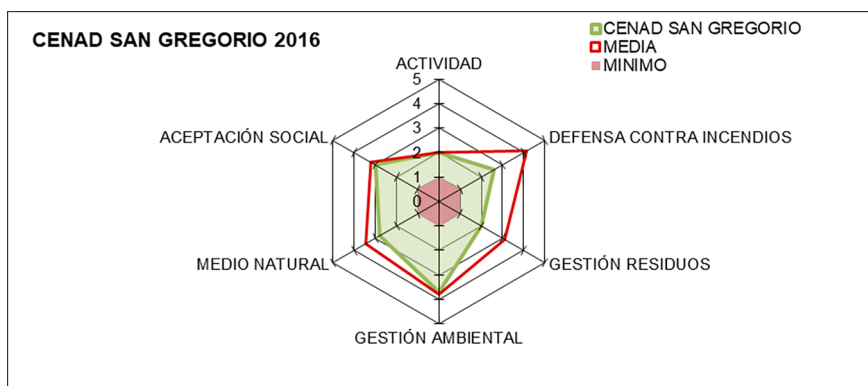


Ilustración 19. CENAD San Gregorio (2016)

Actividad

En general los indicadores de actividad del CENAD San Gregorio se encuentran a la par que la media del conjunto de los CMT. Cabe destacar que no se ha podido evaluar el indicador *AC3 Consumo de explosivo* ni el indicador *AC4 Consumo de plomo*, ya que las unidades usuarias gestionan este material por vía logística y no disponen de los datos de consumo.

Defensa contra incendios forestales

Los indicadores de defensa contra incendios forestales se encuentran claramente por debajo de la media del resto de CMT. Es un dato esperado, ya que el CENAD es el campo donde más ejercicios se realizan con munición susceptible de generar incendios. Los indicadores *IN1 Número de incendios* y *IN2 Superficie forestal quemada* informan sobre la recurrencia y la severidad de los incendios en el CENAD.

Respecto al indicador *IN6 Densidad de viales*, el dato ofrecido sobre longitud de viales por la Comandancia es de una densidad, 3,19 km/km². Se considera que para terrenos de prioridad de defensa alta (forestales) la densidad óptima de viales va de 0,5 a 2 km/km², por lo que en el CENAD es excesiva y está desorganizada.

Gestión de residuos

Los indicadores de gestión de residuos muestran tendencias similares a partir del 2012, estando los valores de los mismos ligeramente por debajo de la media del resto de CMT. No se tienen evidencias del indicador *RE2 Explosivo no detonado* y

tampoco se ha realizado la recuperación del plomo que es disparado en las prácticas de tiro, indicador *RE1 Plomo recuperado*, y que queda como contaminante en el suelo. Desde 2013 no se dispone de datos de tratamiento de aguas residuales, medido a partir del número de cabinas sanitarias portátiles por pernoctación.

Gestión ambiental

Los indicadores de gestión ambiental, salvo en el año 2014, están en la media de los CMT estudiados o ligeramente por encima de ella. Se observa que, respecto al indicador *GA1 Formación ambiental*, en el CENAD San Gregorio la formación desarrollada por número de alumnos es elevada respecto al resto de CMT.

Respecto al indicador *GA2 No conformidades mayores*, el CENAD ha salido penalizado porque en cuatro años ha sido detectada al menos una no conformidad mayor durante las auditorias, tanto internas como externas. El indicador *GA3 No conformidades menores* ha sido más variable.

Conservación del medio natural

Los valores de los indicadores de conservación del medio natural se encuentran por debajo de la media de los CMT estudiados. Destaca el indicador *MN1 Erosión del suelo*, que para el CENAD San Gregorio nos marca que la superficie del CMT afectada por erosión es del 23,9 %, un valor elevado. Del indicador *MN2 Suelos potencialmente contaminados* y *MN3 Grado de evolución de la vegetación* no se presentan datos.

En referencia al indicador *MN5 Espacios naturales protegidos*, gran parte de la superficie del CENAD de San Gregorio se encuentra incluido dentro de la ZEPA Montes de Zuera, Castejón de Valdejasa y El Castellar (ES2430080) y en el LIC El Castellar (ES0000293). Ambas superficies suman 17.200 ha, es decir el 50,6 % de la superficie del CENAD.

Aceptación social

Los indicadores de aceptación social muestran comportamientos similares a la media de los CMT estudiados, salvo en el 2014, año en el que muestran una clara mejoría, fundamentalmente porque ese año se recibieron menos quejas.

El indicador *AS2 Número de quejas* presenta valores bastante altos, ya que el CENAD sufre una elevada presión social, manifestada principalmente mediante quejas escritas, artículos en prensa e incluso denuncias. Como contrapartida tenemos el indicador *AS3 Actuaciones de sensibilización*, que en el año 2015 registró hasta 62 actuaciones de sensibilización, para contrarrestar precisamente esta presión social negativa.

Respecto al indicador *AS1 Nivel de ruido*, todos los estudios acústicos realizados muestran valores dentro de los umbrales permitidos (46 db). Por otro lado, en el CENAD San Gregorio existen tres bienes de interés patrimonial catalogados: el Castillo de Miranda, la Atalaya del Moro y el Castillo del Castellar.

CENAD Chinchilla (Albacete)

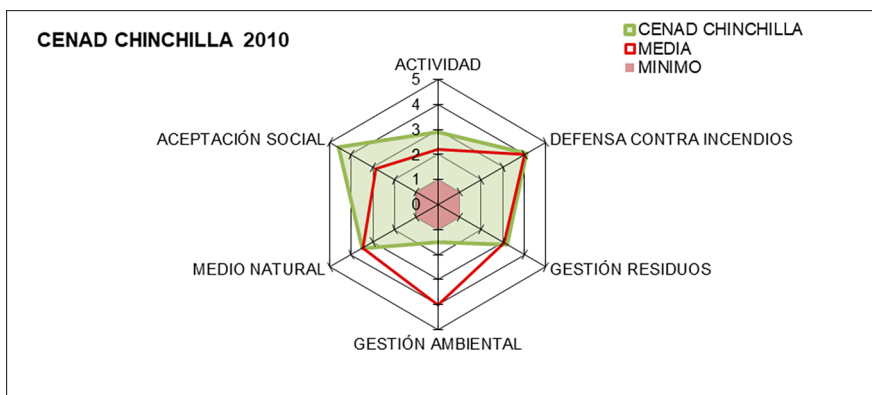


Ilustración 20. CENAD Chinchilla (2010)

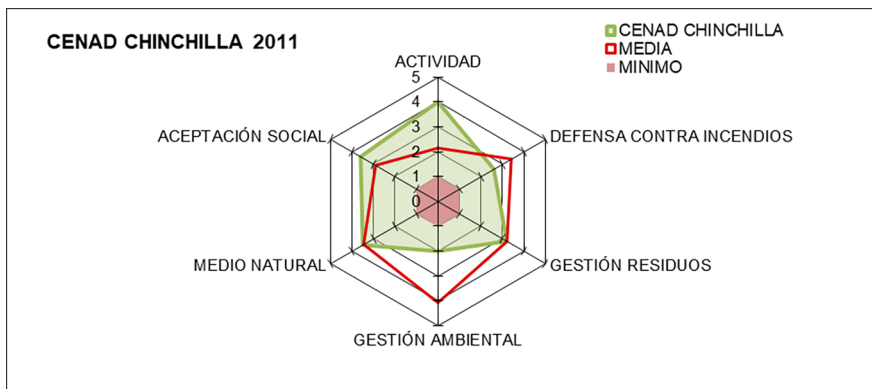


Ilustración 21. CENAD Chinchilla (2011)

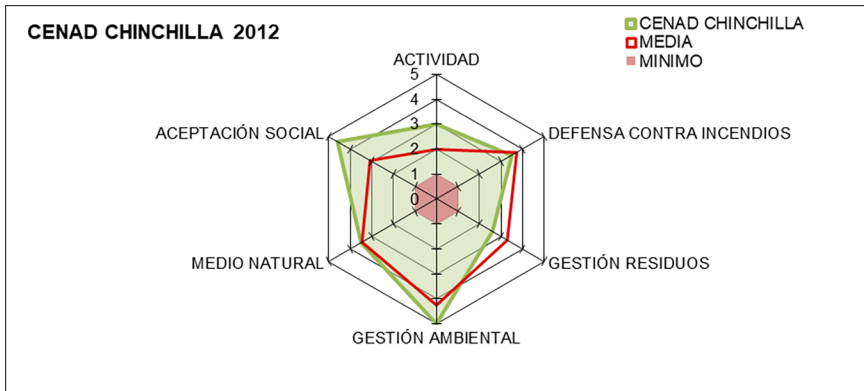


Ilustración 22. CENAD Chinchilla (2012)

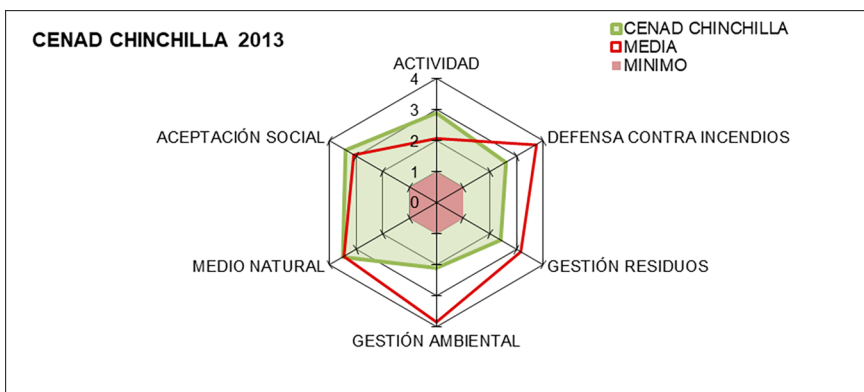


Ilustración 23. CENAD Chinchilla (2013)

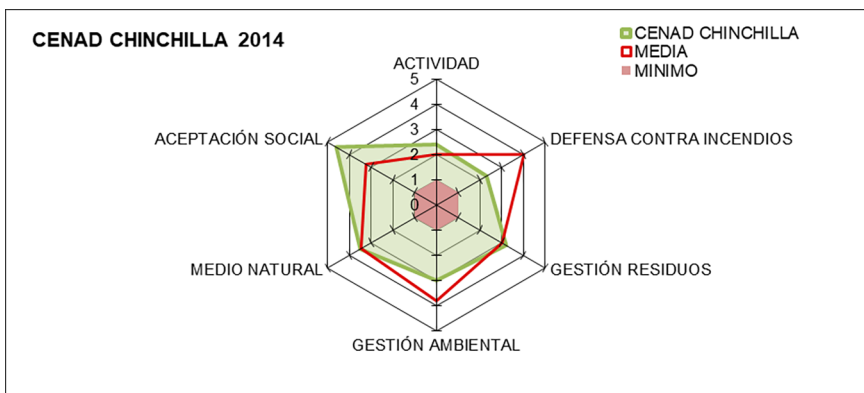


Ilustración 24. CENAD Chinchilla (2014)

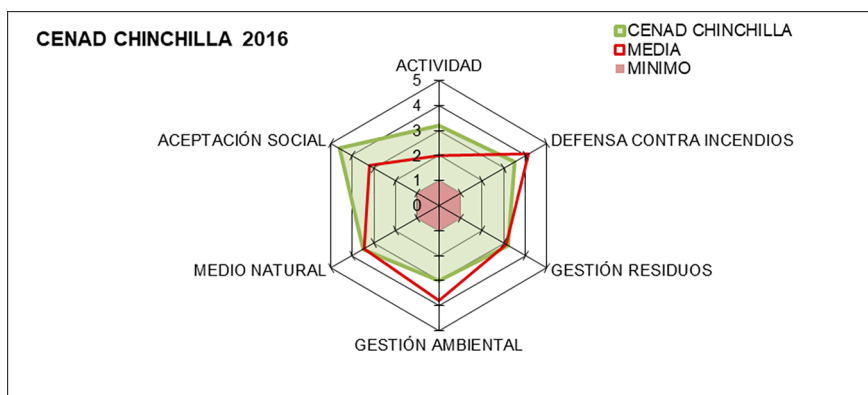


Ilustración 26. CENAD Chinchilla (2016)

Actividad

En el CENAD Chinchilla los indicadores de actividad están claramente por encima de la media del resto de CMT. El indicador *AC1 Número de pernoctaciones* presenta valores bastante elevados (hasta 195 pernoctaciones/día en 2001) que dan una idea de la actividad que soporta este CMT. El indicador *AC2 Tasa de actividad* se ha reducido desde 2013 a casi la mitad, aunque sigue siendo bastante elevada, casi del 43 % en 2016.

Defensa contra incendios forestales

Los indicadores de defensa contra incendios forestales se encuentran ligeramente por debajo de la media del resto de CMT. El año 2014 fue un año malo en cuanto a incendios forestales, tanto en *IN1 Número de incendios* como en *IN2 Superficie forestal quemada*. El indicador *IN4 Densidad de cortafuegos operativos* se mantiene constante desde el año 2012.

Por otro lado, en el campo no se realiza aprovechamiento ganadero ni cinegético. Y en lo que al indicador *IN6 Densidad de viales* se refiere en el CENAD se alcanza un valor de 0,55 km/km², que está en el límite del intervalo de densidad óptima que, desde un punto de vista de la prevención de incendios, puede alcanzar un valor de entre 0,5 y 2 km/km².

Gestión de residuos

Los indicadores de gestión de residuos se mantienen casi todos los años en la media de los CMT estudiados. No se ha realizado

recuperación del plomo de los espaldones de los campos de tiro de armas ligeras. En la actualidad no existen vertederos incontrolados en el CENAD de Chinchilla.

Gestión ambiental

Los indicadores de gestión ambiental se mantienen por debajo de la media casi todos los años y permanecen prácticamente constantes desde 2013. En relación a la formación ambiental destaca la cantidad de horas de formación por alumno empleadas, en relación al resto de CMT estudiados. En el CENAD Chinchilla no se han detectado no conformidades mayores en las auditorías realizadas al sistema de gestión ambiental. Sin embargo, sí hay dos o tres no conformidades menores en cada uno de los años objeto de estudio.

Conservación del medio natural

Los indicadores de conservación del medio natural se encuentran en la media del resto de CMT. En cuanto al indicador *MN1 Erosión del suelo* se mantiene constante a lo largo de la serie de años, afectando al 9,4 % de la superficie del CENAD.

El indicador *MN2 Suelos potencialmente contaminados* por plomo se mantiene constante en un 9 % de la superficie total del CENAD, dado que no se ha producido variación en el número de espaldones de tiro, campos lanzagranadas, de prácticas de explosivos y zonas de caída de proyectiles del campo. Con respecto al indicador *MN3 Grado de evolución de la vegetación*, no hay datos.

En referencia al indicador *MN5 Espacios naturales protegidos*, la superficie del CENAD no se encuentra incluida en la red de espacios protegidos de Castilla-La Mancha ni dentro de la Red Natura 2000. El indicador *MN6 Estado fitosanitario*, se mantiene igual que en años anteriores al no haber tenido noticias de la afección de plagas o enfermedades en el CENAD.

Aceptación social

Los indicadores de aceptación social se mantienen muy por encima de la media del resto de CMT. En relación a los análisis de nivel de ruido, los niveles se mantienen constantes en un valor de 61 dB, valor bastante aceptable. Se han registrado pocas quejas en el CENAD Chinchilla a lo largo de la serie, sin embargo, se han realizado campañas de sensibilización todos los años.

Con respecto al indicador *AS4 Bienes de interés patrimonial*, en el CENAD de Chinchilla hay dos bienes patrimoniales, son dos construcciones conocidas como cucos. Se denomina así en la zona de La Mancha a antiguas construcciones, hechas con piedras, que servían como refugio para pastores y campesinos.

CMT El Teleno (León)

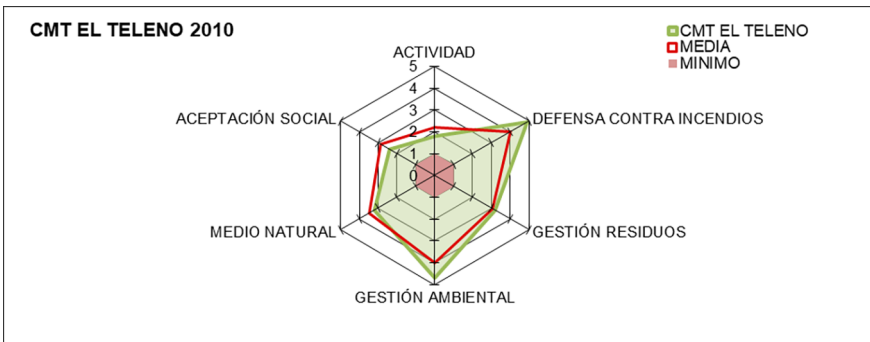


Ilustración 27. CMT El Teleno (2010)

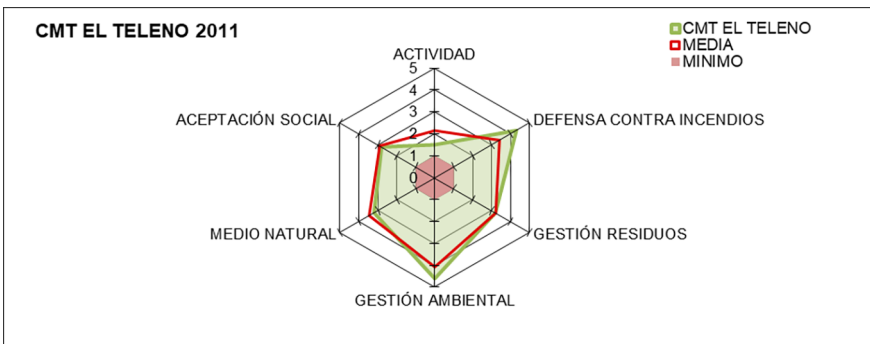


Ilustración 28. CMT El Teleno (2011)

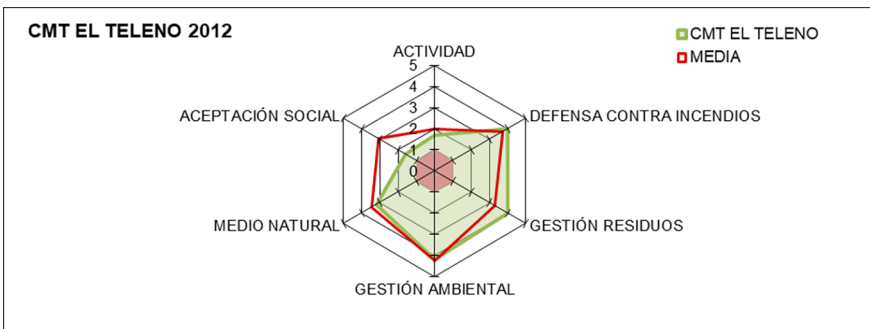


Ilustración 29. CMT El Teleno (2012)

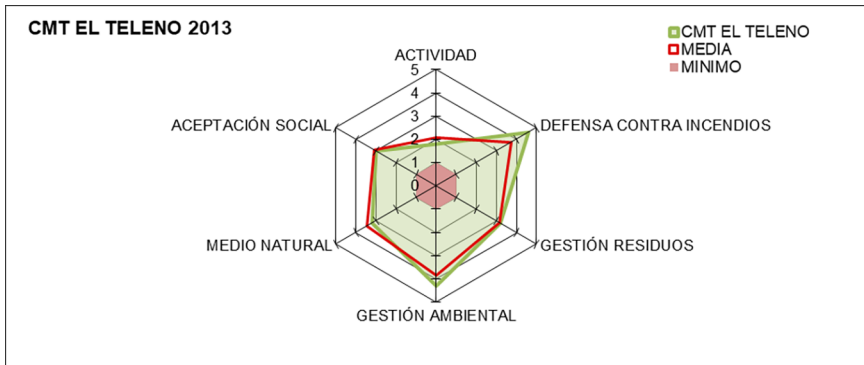


Ilustración 30. CMT El Teleno (2013)

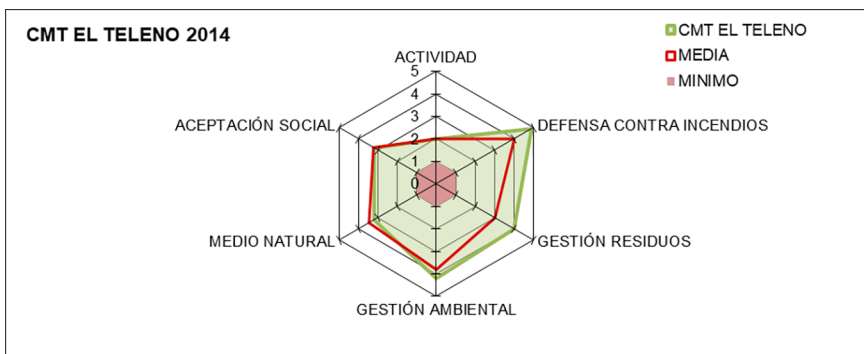


Ilustración 31. CMT El Teleno (2014)

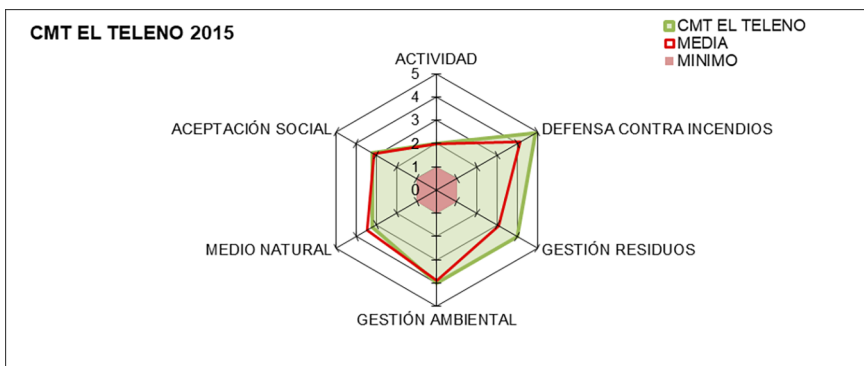


Ilustración 32. CMT El Teleno (2015)

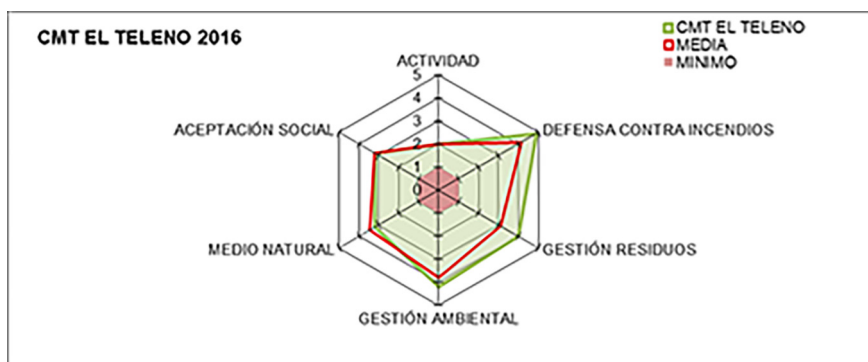


Ilustración 33. CMT El Teleno (2016)

Actividad

Los indicadores de actividad se encuentran ligeramente por debajo de la media hasta el año 2012. En los últimos cuatro años se incrementa el nivel de actividad, situándose sobre la media del resto de CMT. Los indicadores *AC1 Número de pernoctaciones* y *AC2 Tasa de actividad* se mantienen prácticamente constantes a lo largo de los siete años estudiados.

Defensa contra incendios forestales

Los indicadores de defensa contra incendios forestales se mantienen por encima de la media a lo largo de toda la serie. Esto es debido, fundamentalmente, al buen comportamiento de los indicadores *IN1 Número de incendios* y *IN2 Superficie forestal quemada*.

Tras el grave incendio forestal sufrido en el CMT El Teleno, en 1998¹⁴, se adoptaron una serie de medidas preventivas en el Campo, como la revisión del Plan Técnico de Defensa Contra Incendios Forestales y la construcción de una red de cortafuegos nueva. El resultado de aquellas medidas se refleja en la ausencia de incendios en los años posteriores, especialmente en la serie estudiada 2010-2016.

¹⁴ El 13 de septiembre de 1998 se quemaron 3.000 ha en el CMT El Teleno, en un incendio originado como consecuencia de unas maniobras militares. Como consecuencia de la demanda interpuesta por los ayuntamientos colindantes y sus posteriores recursos, el Ministerio de Defensa fue finalmente condenado, en sentencia del Tribunal Supremo por responsabilidad patrimonial, a una indemnización de 5 millones de euros para la restauración de los montes vecinales afectados por el incendio.

Este buen comportamiento se refleja igualmente en el indicador *IN6 Densidad de viales*, cuyo valor obtenido de 1,69 km/km² está muy próximo al valor óptimo de 1,5 km/km².

Gestión de residuos

Los indicadores de gestión de residuos se han estabilizado por encima de la media en los últimos tres años de la serie. Respecto al indicador *RE1 Plomo recuperado*, se aprecia cómo en el CMT El Teleno no se realiza la limpieza y cribado de los espaldones, y por lo tanto, el plomo se sigue incorporando al espaldón contribuyendo a la contaminación del suelo. Respecto al indicador *RE2 Explosivo no detonado*, no se lleva el control de los proyectiles que no detonan durante los ejercicios y quedan dentro de la zona de caída de proyectiles.

Gestión ambiental

Los indicadores de gestión ambiental se mantienen en un valor constante ligeramente por encima de la media del resto de CMT. En los últimos tres años se aprecia una disminución de la inversión en formación, reflejada en el indicador *GA1 Formación ambiental*, que no llega a una hora por alumno. No se han detectado no conformidades mayores, en las auditorías realizadas a lo largo de la serie, estando el número de no conformidades menores detectadas dentro de la media del resto de CMT.

Conservación del medio natural

Los indicadores de conservación del medio natural se mantienen en un valor constante ligeramente inferior a la media del resto de CMT. El Teleno es uno de los CMT con menor erosión del suelo, con una superficie afectada del 3 %. Por contrapartida, los suelos potencialmente contaminados alcanzan un valor del 69,7 % de la superficie del Campo, el peor valor registrado de la serie analizada.

En referencia al indicador *MN5 Espacios naturales protegidos*, un 54,1 % de la superficie del CMT, 3.300 ha, se encuentra dentro de la Red Natura 2000. Pertenece a la zona de especial protección para aves (ZEPA) N.º ES-4130022 «Montes Aquilanos» y al lugar de importancia comunitaria (LIC) N.º ES-4130117 «Montes Aquilanos y Sierra del Teleno».

Aceptación social

Los indicadores de aceptación social se mantienen constantes a lo largo de la serie y sus valores están en la media de los CMT estudiados. Respecto al indicador *AS1 Nivel de ruido alcanzado*, los valores están entre los 55 dba y los 57 dba, valores aceptables. Por otro lado, no se han recibido quejas y no se han realizado campañas de sensibilización por parte del CMT.

Dentro del recinto del CMT de El Teleno, en la zona de caída se encuentran unos restos arqueológicos denominados Corona de Pajarines, bien patrimonial del CMT. Son los restos de una antigua mina de oro romana. Este tipo de restos son muy comunes en la comarca debido a la importante actividad minera y más en concreto aurífera que se llevó a cabo en la zona durante muchos siglos.

CMT Cerro Muriano (Córdoba)

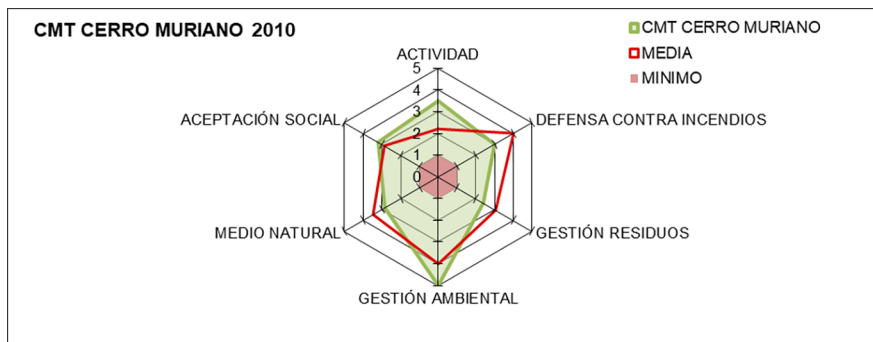


Ilustración 34. CMT Cerro Muriano (2010)

Actividad

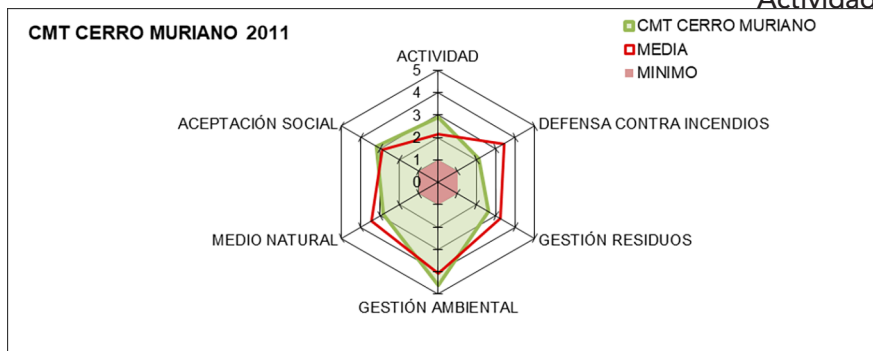


Ilustración 35. CMT Cerro Muriano (2011)

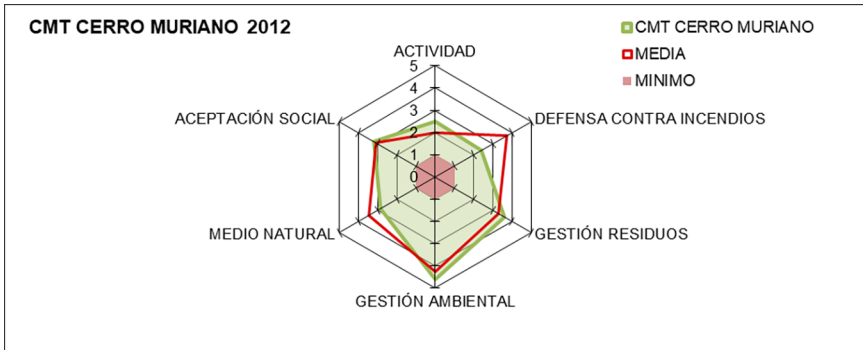


Ilustración 36. CMT Cerro Muriano (2012)

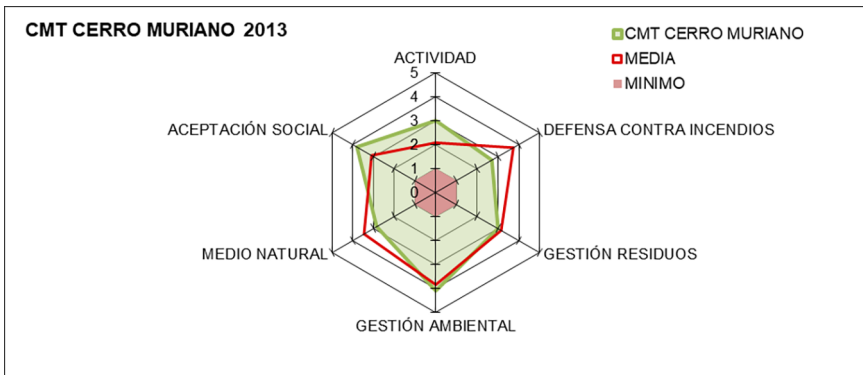


Ilustración 37. CMT Cerro Muriano (2013)

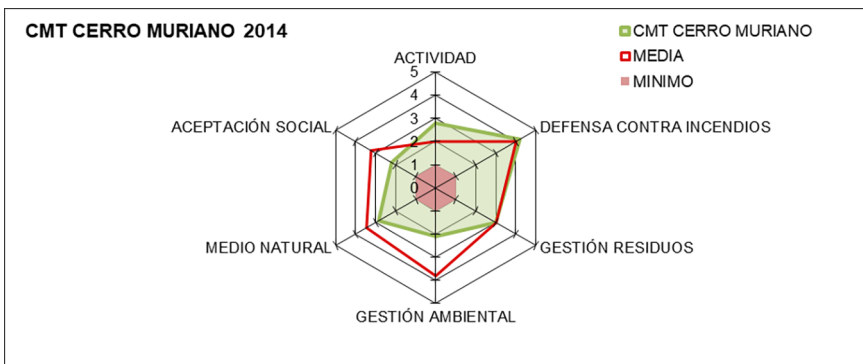


Ilustración 38. CMT Cerro Muriano (2014)

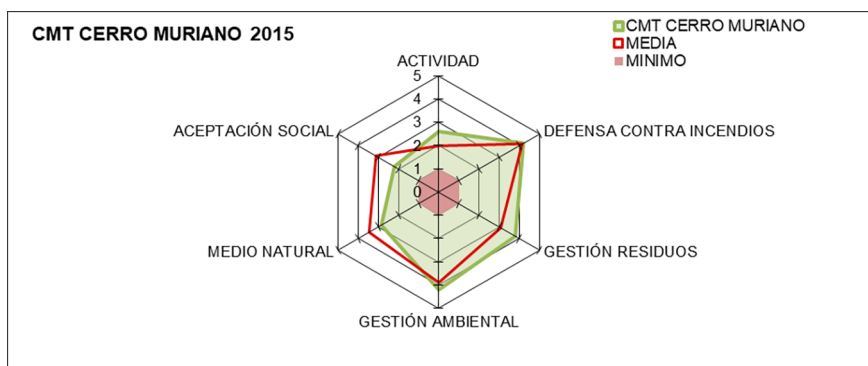


Ilustración 39. CMT Cerro Muriano (2015)

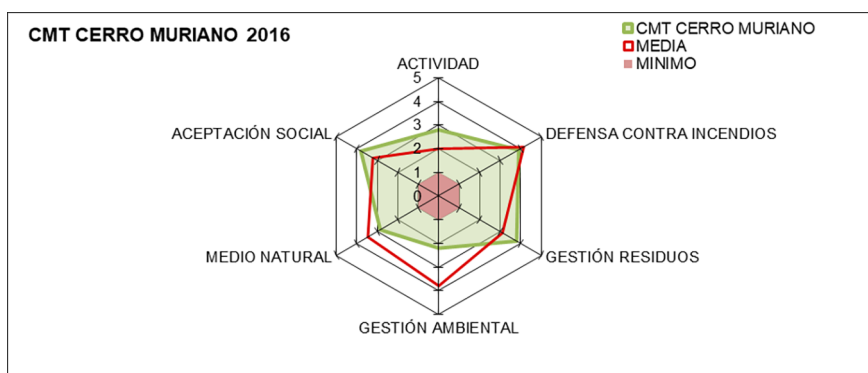


Ilustración 40. CMT Cerro Muriano (2016)

Cerro Muriano es uno de los CMT del Ejército de Tierra con mayor actividad, como refleja el hecho de que los indicadores de este grupo se encuentren claramente por encima de la media del resto de CMT. Se han superado las 100 pernотaciones por día casi todos los años y la tasa de actividad ha ido aumentando desde 2011. En cambio, cabe resaltar que el indicador *AC3 Consumo de explosivo* se ha reducido notablemente los últimos tres años.

Defensa contra incendios forestales

Los indicadores de defensa contra incendios forestales han mejorado los tres últimos años, situándose sobre la media de los CMT analizados. El indicador *IN1 Número de incendios* presenta tres años malos, de 2013 a 2015, con más de diez incendios por año. El indicador *IN4 Densidad de cortafuegos operativos* se encuentra

al 100 % todos los años, estando los cortafuegos perfectamente mantenidos. Finalmente, respecto al indicador *IN6 Densidad de viales*, se considera que la densidad existente en el CMT, de 1,68 km/km², es la óptima.

Gestión de residuos

La gestión de residuos ha ido mejorando a lo largo de la serie, hasta situarse por encima de la media los dos últimos años. Respecto al indicador *RE1 Plomo recuperado*, no se ha realizado la limpieza y cribado de los espaldones, por lo que el plomo se sigue incorporando al espaldón contribuyendo a la contaminación del suelo. Por otro lado, para el indicador *RE2 Explosivo no detonado*, en el CMT Cerro Muriano no se contabilizan los proyectiles que no detonan durante los ejercicios.

Gestión ambiental

Los indicadores de gestión ambiental presentan un comportamiento errático, situándose de forma alternativa por debajo y por encima de la media. La formación ambiental ha ido reduciéndose a lo largo de los años. No se han registrado no conformidades mayores en las auditorías realizadas y el número de no conformidades menores entra dentro de lo normal.

Conservación del medio natural

Los indicadores de conservación del medio natural están por debajo de la media del resto de CMT durante toda la serie. Atendiendo al indicador *MN1 Erosión del suelo*, se estima que la superficie del CMT afectada por la erosión es del 11,2 %, siendo este un valor superior al de la mayoría de CMT estudiados.

Respecto al indicador *MN2 Suelos potencialmente contaminados*, indicar que el 31,9 % de la superficie del CMT presenta suelos potencialmente contaminados. Este porcentaje tan elevado se debe fundamentalmente a la existencia de una gran zona de caída de proyectiles. En referencia al indicador *MN5 Espacios naturales protegidos*, un 0,7 % de la superficie del CMT se encuentra protegida por pertenecer a la zona de especial conservación del Guadiato-Bembézar.

Aceptación social

No hay una tendencia clara con respecto a los indicadores de aceptación social. Respecto al indicador *AS1 Nivel de ruido alcanzado*, se alcanzan los 53,1 dB(A), valor que no supera los umbrales establecidos en la normativa. Ante una serie de quejas recibidas durante los años 2014 y 2015, en el CMT de Cerro Muriano se han estado realizando actividades de sensibilización.

Respecto al indicador *AS4 Bienes de interés patrimonial*, la Junta de Andalucía ha inscrito en el Catálogo General del Patrimonio Histórico andaluz como BIC¹⁵, con la tipología de sitio histórico, el bien denominado Zona Minera de Cerro Muriano¹⁶.

Conclusiones

El sistema de indicadores ambientales desarrollado, con 31 indicadores ambientales repartidos en seis áreas ambientales, permite realizar una evaluación ambiental del estado de los campos de maniobra y tiro del Ejército de Tierra.

Por un lado, se evalúa individualmente cada CMT a lo largo de la serie, con los datos de 2010 a 2016, y por otro lado, se evalúa cada CMT en comparación con el resto de CMT, a través de los promedios de cada indicador.

Por otro lado, el sistema de representación gráfica elegido, agrupando los indicadores en áreas ambientales, facilita la interpretación y comparación de los resultados obtenidos.

Representar gráficamente cada uno de los 31 indicadores ambientales del sistema se antojaba una tarea engorrosa e ineficaz, por ello, se ha optado por integrarlos en las seis áreas ambientales elegidas, facilitando con ello la visualización de la situación ambiental de cada CMT.

Como continuación del trabajo realizado, queda ahora analizar la problemática surgida durante todo el proceso de evaluación y estudiar las propuestas de cambios que puedan surgir.

¹⁵ Bien de interés cultural.

¹⁶ Decreto 352/2010, de 27 de julio, por el que se inscribe en el Catálogo General del Patrimonio Histórico andaluz como bien de Interés cultural, con la tipología de Sitio Histórico, la zona minera de Cerro Muriano, en los términos municipales de Córdoba y Obejo.

Para ello, lo ideal sería compartir los resultados de este trabajo con las comandancias de los trece CMT estudiados con el objeto de que trasladen las consideraciones y sugerencias oportunas que ayuden a mejorar el procedimiento de evaluación.

Otras posibles causas que pueden aconsejar la revisión del procedimiento pueden ser motivadas por los propios cambios de la estructura de gestión ambiental del Ejército de Tierra, o por los cambios que se produzcan en las actividades realizadas en los CMT.

Como línea de mejora se identifica la simplificación del procedimiento, en la medida de lo posible, para facilitar la consecución del objetivo buscado, el máximo uso sostenible de los CMT manteniendo la compatibilidad con la realización de ejercicios.

Además, se contempla la posibilidad de realizar alguna de las siguientes mejoras en el procedimiento:

- a) Actualización del sistema de indicadores ambientales ampliando la serie 2010-2016 con datos de 2017 y 2018.
- b) Revisión de la tabla de baremación de indicadores, para conseguir una representación más fiel de los resultados obtenidos.
- c) Sustitución o supresión de alguno de los indicadores seleccionados. Se aprecia que para algunos de los indicadores seleccionados los CMT no disponen de los datos necesarios para su cálculo. Ejemplo de ello son los indicadores «MN3 Grado evolución vegetación» y «MN6 Estado fitosanitario».
- d) Ampliación de la muestra objeto de estudio actual, de los 13 CMT seleccionados a los 28 CMT que cuentan en la actualidad con sistema de gestión ambiental y con plan técnico de defensa contra incendios forestales.
- e) Ampliación de alguna de las fuentes de información empleadas para la cuantificación de los datos.

Por último, en el caso que se estime oportuno actualizar el procedimiento de evaluación, esta tarea deberá ser coordinada con las comandancias de los CMT afectados a través de la Sección de Asuntos Medioambientales de la Dirección de Infraestructura del Ejército de Tierra. Esta Sección es la depositaria de toda la documentación relativa a los sistemas de gestión ambiental en vigor, así como la encargada de la actualización de los planes de defensa contra incendios forestales de los CMT del Ejército de Tierra.

Capítulo cuarto

Alternativas conceptuales a la doctrina COIN de la OTAN: el error de base en la búsqueda de la legitimidad

Miguel Heine Fernández-Mazaramboz

Resumen

En estas páginas se analiza la estrategia contrainsurgencia (COIN) de la OTAN, en particular el principio esencial sobre el que pivota: lograr que la población local dé legitimidad al gobierno local y a las fuerzas COIN, en lugar de a la insurgencia. Así, se han estudiado las vías y métodos que propone la OTAN para obtener tal legitimidad, sacando a la luz las ideas preconcebidas y los valores –a menudo ocultos– en los que se basan esos métodos. De ahí se ha encontrado que la COIN espera obtener legitimidad garantizando el funcionamiento del Estado, asegurando la elección democrática de mandatarios, proporcionando a la población bienestar material y respetando la legalidad estatal e internacional. Tras comparar estos valores con los de las poblaciones locales (principalmente, la afgana), se observa que bien no coinciden en la importancia que se les da, bien son opuestos entre sí. De ello concluimos que la estrategia COIN de la OTAN adolece en este aspecto de una debilidad clave.

Palabras clave

COIN, insurgencia, Afganistán, talibán, legitimidad, valores, universalismo.

Conceptual alternatives to NATO's COIN doctrine: the basic mistake in the search for legitimacy

Abstract

Throughout the following pages, an analysis is carried out on NATO's counter-insurgency strategy (COIN), in particular on its main, pivotal principle: getting the local population to legitimize the local government and the COIN forces -instead of the insurgency. Thus, the ways and methods proposed by NATO with a view to obtaining such legitimacy have been studied, unveiling the -often hidden- preconceived ideas and values upon which these methods are based. As a result, the COIN strategy arguably expects legitimacy out of guaranteeing a running state, ensuring the democratic election of leaders, providing the local population with material welfare and respecting state and international legal framework. After comparing these values with those of the local populations (mainly, the Afghan one), it may be noticed that either the level of importance they are given is not on a par with each other, or said values are even total opposites. This allows for the conclusion that NATO's COIN strategy suffers, in this regard, from a key weakness.

Keywords

COIN, insurgency, Afghanistan, Taliban, legitimacy, values, universalism.

Introducción

Desde hace unos veinte años, y a pesar de que se dan principalmente en otras partes del mundo, Occidente tiene su atención en los movimientos insurgentes. Y es algo lógico: con pocos recursos y bajas, y desde lugares remotos, han llegado a copar las páginas de internacional en los periódicos y a provocar el cese de operaciones de grandes potencias.

Prácticamente todas las doctrinas COIN actuales pivotan alrededor de dos elementos: la exclusión de la fuerza bruta militar como solución¹ (porque se trata de conflictos asimétricos, en los que la movilidad y dificultad para identificar al enemigo hace que las grandes fuerzas militares pierdan parte de la eficacia) y la búsqueda de la legitimidad ante la población local, la cual es el verdadero campo de batalla donde se gana o se pierde.

Respecto de esto último, las doctrinas COIN suelen hablar de «fomento de la democracia», de «ciudadanos», de «construir hospitales», de «abrir escuelas», de «dar seguridad», de «crear un Estado de derecho», de «respeto a los derechos humanos»... ¿Es realmente así? ¿Suscitan estas medidas legitimidad a los ojos de las poblaciones locales? ¿No están las doctrinas COIN pecando de eurocéntricas, al atribuir a poblaciones de otras culturas valores o prioridades que son esencialmente occidentales?

Este es precisamente el problema que estudiaremos. Se trata de una cuestión clave, ya que, si las poblaciones locales no atribuyen demasiado valor a la vía democrática de acceso al poder o a los beneficios materiales ofrecidos, o si perciben que lo anterior contradice sus principios fundamentales (religiosos, sociales, políticos), el elemento principal de la doctrina COIN –la legitimidad– estaría fallando.

Teniendo en cuenta lo vasto del campo de estudio, y priorizando las doctrinas y áreas geográficas que afecten directamente a nuestro país, hemos decidido limitarlo a la doctrina COIN de la OTAN, y, geográficamente, al caso de Afganistán, con presencia española y una insurgencia que, en su mayoría, está en muy estrecha relación con la población local.

¹ Desde luego, la doctrina asume un cierto empleo de la fuerza militar para dar un mínimo entorno seguro que **permita** el desarrollo económico y político, pero está limitado en el tiempo y no es, ni mucho menos, el esfuerzo principal.

Así, para averiguar si la doctrina COIN de la OTAN adolece de debilidades relativas al elemento de la legitimidad, tendremos, primero, que determinar cuáles son las medidas que forman el núcleo de la doctrina COIN de la OTAN, para saber si la búsqueda de la legitimidad ante la población local es la principal de ellas. Después trataremos de dilucidar cuáles son los bienes jurídicos o valores –a menudo no explícitos– que estas medidas tratan de garantizar. Finalmente veremos si tales bienes jurídicos o valores coinciden con los de la población local, tal y como se revelan en el modo que tiene de organizarse social, política y moralmente. Pasemos a desarrollarlo.

Primera parte: la doctrina COIN de la OTAN

La doctrina COIN de la OTAN está plasmada en el documento AJP-3.4.4 (*Allied Joint Doctrine for Counter-Insurgency*), aprobado por la Junta Conjunta de Normalización del Comité Militar de la OTAN en 2016. En su prefacio, la AJP-3.4.4 deja claro que ofrece directrices de nivel operacional² sobre las capacidades que puede aportar el ámbito militar dentro de una respuesta integral contra una insurgencia.

Este documento nació de la nueva situación que empezó a darse en Afganistán hacia 2014. Aquel año se completó la gran reducción de las tropas estadounidenses (empezada en 2010) y cambió el tipo de misión de la OTAN (pasó de ser de combate –ISAF³– a ser de entrenamiento –*Resolute Support*–); con esto, la insurgencia talibán comenzó a recuperar el terreno y la fuerza perdidos en los años anteriores⁴. Ante esta tesitura, la OTAN comprendió que se requería un nuevo enfoque que recogiera, además, la experiencia acumulada.

De ahí surgió la AJP-3.4.4, que dio los siguientes principios COIN⁵: primacía política, búsqueda de la legitimidad del gobierno local,

² El nivel operacional se encuentra por encima del táctico y por debajo del estratégico-militar. Según la *Allied Joint Doctrine* de la OTAN (AJP-01 (E), versión 1), es el nivel en el que se planean y dirigen las campañas y grandes operaciones en una zona de operaciones conjuntas (OTAN, 2017; 1.10 – 1.11).

³ *International Security Assistance Force*.

⁴ ARIZA CERREZO, C. «Claves del resurgimiento talibán en Afganistán». Documento de opinión 36/2016. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2016, p. 3. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEO36-2016_Claves_resurgimiento_talibaxn_Cristina_Ariza.pdf (consulta: 28 de febrero de 2019).

⁵ AJP-3.4.4, punto 0272.

rápida entrega de competencias al gobierno local, dar seguridad a la población, comprensión del medio humano, derrotar al insurgente, respetar el derecho internacional, el derecho nacional de los países OTAN y el derecho doméstico, estar preparado para una campaña prolongada y, finalmente, aprender y adaptarse. Los describimos de modo crítico.

El principio de primacía de lo político

Este primer principio significa que «toda acción COIN debería apoyar una resolución política de las causas subyacentes del conflicto»⁶, que conlleve «algún tipo de reconocimiento o acomodo negociado ante las exigencias políticas de los insurgentes»⁷. Por usar los términos de la *Allied Joint Doctrine*, el «acomodo político» sería la «situación final deseada»⁸ en todo conflicto con insurgencia. Ahora bien, la situación final deseada establecida en la AJP-3.4.4 es desafortunada, por dos motivos.

El primero es relativo a la competencia para determinar la situación final deseada en los conflictos. La propia AJP-3.4.4 declara ser un documento doctrinal militar para guiar de manera teórica y abstracta al nivel operacional⁹; lo que no puede hacer es determinar la situación final deseada, que es algo que, en el planeamiento de operaciones de la OTAN, debe determinar el nivel político¹⁰. En efecto, la situación final deseada es «el conjunto de condiciones aprobado por el Consejo del Atlántico Norte [nivel político] que define la situación final aceptable que tiene que alcanzarse en el espacio de operaciones al final de un enfrentamiento estratégico»¹¹. Es este uno de los ejemplos de confusión conceptual que veremos a lo largo del documento, que suele mezclar competencias militares y civiles.

El segundo, relacionado con el contenido de la situación final deseada que establece. Al preseleccionar el «acomodo político»

⁶ AJP-3.4.4, punto 0112.

⁷ AJP-3.4.4, punto 0273.

⁸ OTAN. *Allied Joint Publication AJP-01 (E), versión 1 – Allied Joint Doctrine*. Bruselas: Oficina de Normalización de la OTAN, 2017, punto 2.18.

⁹ AJP-3.4.4, punto 0002.

¹⁰ El nivel político se encuentra por encima del nivel estratégico-militar (ver nota 2).

¹¹ OTAN. *Military Committee Memorandum MCM-0041-2010, Military Committee Position on the Use of Effects in Operations*. Bruselas: Comité Militar de la OTAN, 2010, anexo B.

como situación final deseada concreta para todos los conflictos con insurgencia, presentes y futuros, la OTAN está dando por hecho que las reivindicaciones de toda insurgencia son, al menos en parte, razonables. El documento rechaza, así, que haya que analizar, caso por caso, conflicto por conflicto, las exigencias de los grupos insurgentes, y parece asumir una concepción de la insurgencia como movimiento que lucha por la libertad o derechos de un grupo social (no como grupo terrorista o antisistema) y enmarca el conflicto en el ámbito político (no en términos de ataque al Estado de derecho). Esto supone atribuir, por defecto, cierta legitimidad a los grupos insurgentes. Aunque desarrollaremos la cuestión de la legitimidad en el siguiente epígrafe, comentaremos aquí algunos puntos.

Esta atribución indirecta de legitimidad se refuerza con la definición de «contrainsurgencia» de la AJP-3.4.4: es el «conjunto de esfuerzos cívico-militares integrales que tienen como objetivos derrotar a una insurgencia y abordar los *grievances* subyacentes»¹². Podemos traducir *grievances* como «agravios» o «reivindicaciones», términos sociales o políticos que se usan ante una situación de injusticia; al usar esta palabra, el documento asume la narrativa de las insurgencias y, al considerarlas implícitamente como «luchadores por la justicia», las legitima.

Es cierto que en la definición mencionada habla de dos objetivos: derrotar a la insurgencia y abordar los agravios. Pero el principal para la AJP-3.4.4 es claramente el segundo. En efecto, la AJP-3.4.4 afirma más adelante que, dado que la insurgencia busca el cambio político, «la primacía de un arreglo político prevalece»¹³; la derrota de la insurgencia es solo el último recurso: «[...] *counter-insurgents may ultimately be forced to [...] defeat insurgent activity*»¹⁴.

Por último, esta legitimación indirecta de la insurgencia conlleva dos problemas. El primero, de coherencia de la OTAN: si es legítima, ¿por qué luchar contra ella? El segundo, de efectividad de los esfuerzos COIN: ¿para qué van a arriesgar sus vidas las fuerzas de seguridad locales luchando contra la insurgencia, si el fin último es negociar un acomodo político?

¹² AJP-3.4.4, punto 0104.

¹³ AJP-3.4.4, punto 0109.

¹⁴ AJP-3.4.4, punto 0109.

El principio de la búsqueda de la legitimidad del gobierno local ante su población

Aunque se recuerda expresamente a lo largo de toda la AJP-3.4.4, este segundo principio se desarrolla en la sección «*The Primacy of Political Legitimacy*»¹⁵. En ella queda claro que toda acción militar tendrá por objetivo primero apoyar al gobierno local a lograr legitimidad política¹⁶, a la vez que socava la de la insurgencia. Esto, que la AJP-3.4.4 denomina «la batalla de percepción»¹⁷, es el principal objetivo operacional de toda misión COIN¹⁸.

El principio del enfoque centrado en la población

En este tercer principio hemos incluido los de dar seguridad a la población, comprensión del entorno humano y uso discriminado de la fuerza.

Que la COIN sea *population-centric*¹⁹ significa que el sujeto que es objetivo principal es la población local (no el insurgente, ni siquiera el gobierno local), con lo que hay que protegerla y lograr su favor²⁰. Desde luego, la AJP-3.4.4, en el mismo punto, afirma que también es *opponent-centric*; pero explicita que el énfasis en la población representa la mayoría del esfuerzo²¹. Consideraremos, por ello, que el concepto de *opponent-centric* es muy secundario.

El documento, de manera dispersa a lo largo de sus páginas, da los motivos por los que elige poner a la población en el centro de la estrategia COIN.

El primero de ellos es que esta es juez supremo, es quien otorga la codiciada legitimidad, y lo hace en función de la percepción que tenga de dos actores en contienda: gobierno local e insurgencia.

¹⁵ AJP-3.4.4, capítulo I, sección V; puntos 0110 y siguientes.

¹⁶ AJP-3.4.4, punto 0110.

¹⁷ AJP-3.4.4, punto 0125.

¹⁸ OTAN. *Allied Joint Publication AJP-01 (E), versión 1 – Allied Joint Doctrine*. Bruselas: Oficina de Normalización de la OTAN, 2017, punto 3.6.

¹⁹ AJP-3.4.4, punto 0133.

²⁰ CEPEDA LUCAS, L. F. «Teoría de la guerra de Clausewitz en la lucha contra la insurgencia (COIN): ¿mantiene su validez?». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n.º 7. Junio de 2016, pp. 59-87; p. 66.

²¹ AJP-3.4.4, punto 0133.

En efecto, el documento parte de una situación en la que la población local da su apoyo –es decir, legítima– a la insurgencia. Precisamente, el entorno que da lugar a una insurgencia es «una sensación profunda de injusticia, ira o miedo, (...) un agravio real o percibido»²². Esta percepción de injusticia emana –según la AJP-3.4.4– de la discriminación étnica, la desigualdad económica, el perjuicio de la corrupción sobre los más pobres, la represión, la ocupación de potencias extranjeras, la falta de seguridad y la carencia de servicios esenciales (enumerando entre estos el acceso a comida, agua, electricidad y vivienda; la aplicación de la ley; los servicios de emergencias; el acceso a sanidad, educación y transporte)²³.

La insurgencia serviría así de catalizador de esas injusticias y de mecanismo, en la mente de la población, para remediarlas. Como explica Cepeda Lucas, el origen teórico del enfoque en la población está en uno de los elementos de la trinidad clausewitziana: la pasión, representada por el pueblo y que es clave en la guerra de guerrillas²⁴.

En definitiva, como la percepción de la población es el centro de gravedad²⁵ tanto del gobierno local como de la insurgencia²⁶, la AJP-3.4.4 apuesta por eliminar las causas por las que la población legítima a la insurgencia y por ganar la ya mencionada «batalla de percepción». Para ello, ve necesario comprender el entorno humano, ilustrándose sobre el sistema de creencias y prácticas sociales, étnicas, culturales, religiosas, políticas, económicas y de género del lugar²⁷.

El segundo motivo por el que la AJP-3.4.4 elige priorizar la población es la gran relación que hay entre población e insurgentes, que lleva al documento a hacer tres consideraciones.

La primera, que «los insurgentes se mezclan entre la población»²⁸, con lo que es muy complicado realizar acciones que produzcan efectos solo sobre los primeros. El rechazo occidental

²² AJP-3.4.4, punto 0208.

²³ La AJP-3.4.4 también menciona el extremismo religioso, pero, cuando lo desarrolla, no explica por qué es causa de agravio.

²⁴ CEPEDA LUCAS, L. F. *Supra cit.* 2016, pp. 79-80.

²⁵ En terminología operacional, el «centro de gravedad» de un actor es «la fuente primaria de poder que da a un actor su fuerza, su libertad de acción y/o su voluntad de luchar» (OTAN, 2019; LEX-6).

²⁶ AJP-3.4.4, punto 0415.

²⁷ AJP-3.4.4, punto 0282.

²⁸ AJP-3.4.4, punto 0114.

–tanto a nivel político como a nivel social– a que existan víctimas civiles en operaciones de la OTAN lleva a priorizar la protección de la población local sobre las eventuales ventajas de neutralizar una célula insurgente.

La segunda consideración es que nuevos agravios (como violaciones del derecho internacional e interno) pueden arrastrar a partes de la población local hacia la insurgencia²⁹. Precisamente por el riesgo potencial del rechazo de la población local, la OTAN se declara claramente reticente a usar capacidades letales en este tipo de conflictos³⁰, a favor de «objetivos limitados»³¹ y siempre procurando evitar daños colaterales.

En tercer lugar, la AJP-3.4.4 tiene en cuenta que la población es quien suministra a la insurgencia provisiones, hombres, inteligencia y cobijo³². Es irrelevante que lo haga activa o pasivamente, voluntaria o forzosamente; lo cierto es que, sin el apoyo de la población local, toda la asistencia financiera y armamentística de actores externos –otros Estados, grandes grupos terroristas– sería de poca ayuda.

De lo dicho, la OTAN parece extraer una consecuencia operacional del enfoque centrado en la población local: descarta el modelo del general Westmoreland, centrado en el enemigo, al que había que aplastar con grandes fuerzas militares. En su lugar, la AJP-3.4.4 opta por el de los generales Abrams y Petraeus: lograr que tanto las fuerzas aliadas como el gobierno local obtengan y retengan legitimidad a los ojos de la población, esto es, «ganar sus mentes y corazones»³³.

Con la frase *the decisive battle is for the people's minds*³⁴, la OTAN pasa a asumir el modelo por el que se decidió Estados Unidos en su Manual de Campo 3-24 de 2006, elaborado por el propio general Petraeus³⁵ y que se sigue usando hoy día.

²⁹ AJP-3.4.4, punto 0114.

³⁰ AJP-3.4.4, punto 0117.

³¹ AJP-3.4.4, punto 0119.

³² AJP-3.4.4, punto 0219.

³³ GENTILE, G. P. «A Strategy of Tactics: Population-centric and the Army». *Parameters-U.S. Army War College Quarterly*, 39 (otoño). 2009, pp. 5-17; p. 10.

³⁴ AJP-3.4.4, punto A.8.

³⁵ BARCO MARTÍNEZ, M. «¿Fracasó la estrategia COIN en Afganistán? Evolución y lecciones aprendidas 2008-2011». Documento de opinión 13/2016. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2016, p. 7. Disponible en <http://www.ieee.es/temas/conflictos-armados/2016/DIEEEE013-2016.html> (consulta: 18 de febrero de 2019).

El principio del enfoque integral

Según la AJP-3.4.4, para finalizar este tipo de conflictos se requiere un enfoque integral³⁶, en el que el ámbito de competencia militar es solo el de apoyo a las medidas para lograr legitimidad: apoyo a los «procesos políticos, económicos y de seguridad»³⁷, apoyo a la restauración de los servicios públicos, apoyo al desarrollo de la actividad económica, apoyo al establecimiento de infraestructuras y comunicaciones y apoyo al establecimiento del Estado de derecho³⁸. En definitiva, este enfoque podría definirse como «(...) un concepto de seguridad donde se acepta que es necesario actuar sobre todas las funciones del Estado en su conjunto si se quiere proporcionar un desarrollo estable. Actuar de otra manera, solo sobre los síntomas de violencia externa, proporcionaría resultados temporales y no la tan deseada paz duradera»³⁹.

Ahora bien, el enfoque integral no se queda en las medidas mencionadas; la AJP-3.4.4 es consciente de que se requiere que las anteriores acciones sean percibidas como buenas y como producto del gobierno local, lo que se consigue por medio de la narrativa mencionada anteriormente⁴⁰. Esta narrativa, más el «uso legítimo de la fuerza», son lo que derrota la ideología de la insurgencia⁴¹ –es decir, lo que la deslegitima–. Por último, el enfoque integral necesita también de una unidad de esfuerzo con otros actores, como organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales⁴²; sería aquí donde se incardinaría gran parte de la acción CIMIC⁴³.

Poniendo lo anterior en perspectiva histórica, recordemos que en 2008-2009 hubo un intenso debate entre los países que intervenían en Afganistán sobre la mejor línea de acción COIN.

³⁶ AJP-3.4.4, punto 0130.

³⁷ AJP-3.4.4, punto 0110.

³⁸ AJP-3.4.4, punto 0111.

³⁹ BERENGUER LÓPEZ, F. «El enfoque integral en la reconstrucción nacional de Estados y la legítima seguridad». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n.º 7. Junio de 2016, pp. 155-180; p. 165.

⁴⁰ AJP-3.4.4, punto 0128.

⁴¹ AJP-3.4.4, punto 0129.

⁴² AJP-3.4.4, puntos 0270 y 0271.

⁴³ La función conjunta CIMIC consiste en el conjunto de interacciones que tiene una operación militar con el ámbito civil (tanto administraciones como organizaciones internacionales u organizaciones no gubernamentales), con el fin de maximizar la contribución militar a lograr la situación final deseada (OTAN, 2019; 1.25-1.26).

Estados Unidos, Reino Unido, Canadá y Países Bajos, entre otros, daban primacía a las operaciones militares que garantizaran la seguridad, base sobre la que se procedería a la reconstrucción; otros países (España, Italia, Alemania) consideraban que había que centrarse en el desarrollo, realizando operaciones eminentemente civiles⁴⁴.

Con el fin de lograr un acuerdo sobre una COIN de la OTAN, se empleó el concepto de «enfoque integral» –asimilable al *hearts and minds* y al enfoque centrado en la población⁴⁵– en la Cumbre de Bucarest (2008)⁴⁶. Ahora bien, esta solución se reduce a aceptar, de entrada, cualquier tipo de acción (de seguridad o de desarrollo); la faceta que tome preferencia será decidida más adelante, cuando se diseñe la operación concreta. Es decir, dando la razón a todos se retrasó el debate al momento en el que se realiza el planeamiento de cada operación.

El principio del respeto al derecho

La AJP-3.4.4 considera que este quinto principio da legitimidad al gobierno local, ya que respetarlo «es lo que diferencia al gobierno de la insurgencia», y no respetarlo dará argumentos a la insurgencia para deslegitimar al gobierno⁴⁷.

Cabe preguntarse a qué tipo de derecho está aludiendo. La AJP-3.4.4 menciona el derecho internacional (*international law*)⁴⁸, el derecho de los países OTAN (*national law*)⁴⁹ y el derecho del país donde actúa la insurgencia (*domestic law*)⁵⁰.

No obstante, surgen dudas a la hora de aplicar lo anterior. ¿Incluye el *domestic law* a la sharía, o bien se refiere solo al derecho positivo aprobado por las instituciones estatales? ¿Qué ocurre si el *domestic law* vulnera el derecho internacional o el derecho de los países OTAN? Aunque la AJP-3.4.4 advierte que hay que tener en cuenta las costumbres culturales y religiosas, no llega a elevarlas a derecho ni llama la atención sobre su frecuente im-

⁴⁴ BARCO MARTÍNEZ, M. *Supra cit.* 2016, p. 5.

⁴⁵ *Ibíd.*, p. 6.

⁴⁶ Según la Declaración de la Cumbre, «*This statement sets out a clear vision guided by four principles: [...] a comprehensive approach by the international community, bringing together civilian and military efforts*».

⁴⁷ AJP-3.4.4, punto 0287.

⁴⁸ AJP-3.4.4, punto 0114.

⁴⁹ AJP-3.4.4, punto 0287.

⁵⁰ AJP-3.4.4, punto 0114.

portancia normativa. Una vez más, el documento muestra imprecisiones que pueden dar lugar a problemas a la hora de ponerla en práctica; en todo caso, trataremos de resolver las preguntas planteadas en la segunda parte de este escrito.

El principio de la derrota del insurgente

En este sexto principio incluimos los de aprender y adaptarse y estar preparado para una campaña prolongada.

Los principios de la doctrina COIN que hemos visto hasta ahora eran relativos a la población o al gobierno local; llega el turno a la insurgencia. Veamos primero cómo entiende la OTAN que funciona la insurgencia, para pasar después a los principios que despliega para derrotarla.

¿Qué es la insurgencia para la OTAN?

La OTAN define insurgencia como conjunto de «acciones de un grupo organizado, a menudo motivado ideológicamente, con el fin de lograr o impedir cambio político o de derrocar un gobierno, y centrado en convencer y obligar a la población mediante la violencia y la subversión»⁵¹. Más adelante lo precisa algo más, ligando el objetivo político con la persuasión de la población: la insurgencia sería así «una lucha contra el gobierno por la legitimidad del mando a los ojos de la población»⁵².

La AJP-3.4.4 afirma que, para conseguir su objetivo (la legitimidad), la insurgencia emplea la violencia (porque los insurgentes «no pueden lograr sus objetivos a través del proceso político establecido»⁵³) y medidas políticas, económicas, de información y culturales que atraen el apoyo popular⁵⁴, atraen reclutas y promueven la ideología⁵⁵. Para operar, utilizan también apoyo exterior, bajo la forma de armamento, financiación o santuario⁵⁶, se sirven de las ventajas del tiempo y el espacio y van creando estructuras de gobierno en las áreas que controlan⁵⁷.

⁵¹ AJP-3.4.4, punto 0203.

⁵² AJP-3.4.4, punto 0205.

⁵³ AJP-3.4.4, punto 0205.

⁵⁴ AJP-3.4.4, punto 0205.

⁵⁵ AJP-3.4.4, punto 0206.

⁵⁶ AJP-3.4.4, punto 0206.

⁵⁷ AJP-3.4.4, punto 0215.

La AJP-3.4.4 trata también de describir las condiciones que hacen posible la insurgencia⁵⁸: necesita una oportunidad (incapacidad gubernamental de mantener la seguridad), un móvil (narrativa del agravio, líderes carismáticos, inseguridad, abusos, intereses de las élites, etc.), unos medios (reclutamiento voluntario o forzoso, apoyo social interno o externo) y relación con el crimen organizado.

Así mismo, se extiende sobre la dinámica de la insurgencia⁵⁹, basada en la cohesión ideológica, en una narrativa atractiva que logre apoyo popular (basada en exagerar los agravios para desvincular a la población del gobierno), en el apoyo externo, en unos objetivos (reforma política, revolución, secesión territorial, anulación del gobierno en un área, resistencia frente al invasor extranjero), en unos líderes adoctrinadores y en la ventaja que le da poder refugiarse en santuarios.

En cuanto a la estructura de una insurgencia⁶⁰, la AJP-3.4.4 considera que está formada por líderes, elementos armados, militantes, auxiliares, elementos infiltrados en las instituciones u organizaciones internacionales y bases populares. Sus vulnerabilidades⁶¹ son la necesidad de clandestinidad, las incoherencias en su narrativa y propaganda, la necesidad de bases de operaciones y de apoyo, la debilidad económica y las divisiones internas. Finalmente, sus estrategias⁶² son el modelo conspirativo, el modelo del enfrentamiento militar, el modelo de terrorismo urbano, el modelo de guerrilla popular prolongada, el modelo centrado en la identidad (religiosa, étnica, tribal) o un modelo mixto.

Principios para derrotar a la insurgencia

La respuesta militar de la OTAN para derrotar a la insurgencia tiene características típicas. En primer lugar, la OTAN entiende que la acción militar es siempre y solamente para apoyar a la solución política –que es lo prioritario⁶³–. En concreto, su apoyo es para «promover la gobernanza mediante el control de la violencia y el mantenimiento del Estado de derecho»⁶⁴. Esto se concreta

⁵⁸ AJP-3.4.4, punto 0210-0215.

⁵⁹ AJP-3.4.4, puntos 0216-0227.

⁶⁰ AJP-3.4.4, puntos 0228-0229.

⁶¹ AJP-3.4.4, puntos 0235-0241.

⁶² AJP-3.4.4, puntos 0242-0251.

⁶³ AJP-3.4.4, punto 0267.

⁶⁴ AJP-3.4.4, punto 0267.

en dar seguridad a la población, eliminar la libertad de acción del insurgente, neutralizar sus intentos de sustituir al gobierno en las áreas que controla y separar a los insurgentes susceptibles de reconciliación política de los que no lo son⁶⁵.

Seguidamente, para la OTAN, la acción militar debe facilitar el *empowerment* de las fuerzas locales. Esto consiste en que la estrategia COIN debe ser principalmente llevada a cabo por el gobierno local, por lo que, cuanto antes entregue la OTAN la competencia de la seguridad al gobierno local, mejor⁶⁶. Ello aumentará la legitimidad del gobierno local⁶⁷, tanto porque mostrará su capacidad como porque desaparecerá la imagen de dependencia de las fuerzas extranjeras.

El tercer principio para derrotar a la insurgencia es que la acción militar debe evitar el uso de la fuerza; es decir, la práctica proscripción del uso de la violencia, ante el temor de que ello haga perder al gobierno local y a la OTAN el apoyo popular⁶⁸. Si se usa, hay que hacer lo posible para que no sea vista como tal, sino como «suministro de protección a la población»⁶⁹. En todo caso, hay que procurar sustituir el uso de la violencia reactiva por la presencia constante⁷⁰.

En cuarto y último lugar, para derrotar al insurgente, la acción militar debe ceñirse al marco de la COIN: *Shape-Secure-Develop* («conformar»-«dar seguridad»-«desarrollar»). Las dos últimas son lo principal para el ámbito militar⁷¹.

Así, respecto de la seguridad, es fundamental para que la población dé legitimidad al gobierno local, porque muestra que el gobierno es capaz de mantenerla segura y porque la situación resultante permite que las instituciones estatales funcionen, evitando la «administración paralela» –y a menudo más eficiente– de la insurgencia.

En cuanto al desarrollo, la AJP-3.4.4 afirma que la pobreza generalizada, el desempleo y la desigualdad económica pueden ser causa de la insurgencia⁷². Lo que es más, «la supervivencia

⁶⁵ AJP-3.4.4, puntos 0284 y 0404.

⁶⁶ AJP-3.4.4, punto 0266.

⁶⁷ AJP-3.4.4, punto 0276.

⁶⁸ AJP-3.4.4, punto 0205.

⁶⁹ AJP-3.4.4, punto 0279.

⁷⁰ AJP-3.4.4, punto 0285.

⁷¹ AJP-3.4.4, punto 0269.

⁷² AJP-3.4.4, punto 0307.

económica, especialmente en un área en la que hay insurgencia, es casi tan importante y un desafío tan inmediato para los hogares como la seguridad física»⁷³. Y muestra la primacía del desarrollo en la siguiente afirmación: «[s]uccessful counter-insurgency may well depend more on improving local and national economies rather than on the force used to ensure a state's security»⁷⁴.

Aquí es necesaria la cooperación cívico-militar a la hora de «solucionar las necesidades básicas y servicios esenciales (tales como alcantarillado, agua, electricidad, saneamiento y salud) y en mantener instituciones sociales y culturales, y otros aspectos que contribuyen a una calidad de vida esencial de la sociedad»⁷⁵. El documento propone así incluir participantes militares en actividades civiles, así como «el despliegue de equipos asesores de género para apoyar a las mujeres a participar en el proceso de paz, protegerlas de la violencia sexual, promover la inclusión de las mujeres en el sistema electoral y darles voz en procedimientos legales y judiciales»⁷⁶.

Llegados al final de esta primera parte, obtenemos dos conclusiones. La primera, que el eje de la doctrina COIN es, claramente, la búsqueda de la legitimidad a los ojos de la población local; la parte relativa a la «derrota de la insurgencia» tiene una fuerza menor y lo más desprovista del uso de la fuerza posible. Además, los principios de la primacía de lo político, del enfoque centrado en la población, del enfoque integral y del respeto al derecho pueden subsumirse en uno solo: legitimidad.

La segunda conclusión es que, de la simple lectura de las medidas anteriores, se sospechan unos valores más generales que tales medidas pretenden defender. Extraerlos es, precisamente, tarea de la segunda parte.

Segunda parte: los valores ocultos de las medidas COIN

Con la COIN ocurre como con toda política pública. Tomemos la política de limitación de velocidad en vías públicas, por ejemplo. Esta política establece un objetivo (que puede ser un bajo núme-

⁷³ AJP-3.4.4, punto 0306.

⁷⁴ AJP-3.4.4, punto 0308.

⁷⁵ AJP-3.4.4, punto 0441.

⁷⁶ AJP-3.4.4, punto 0441.

ro de víctimas de accidentes) y una serie de medidas y principios para lograrlo, que se basan en toda una cadena de suposiciones no explícitas sobre los conductores o la sociedad, y sobre los valores de ambos. Así, quienes elaboran la política de seguridad vial asumen que los conductores consideran su vida y su salud como un valor, que la sociedad considera negativo un alto número de víctimas de tráfico, que los conductores sienten inclinación a sobrepasar los límites de velocidad o que un conductor que circule a muy alta velocidad no podrá controlar adecuadamente su vehículo. Si estas suposiciones no son acertadas (por ejemplo, la sociedad no da tanta importancia a la vida), será difícil que las medidas construidas sobre ellas lleguen al objetivo de reducir las víctimas.

Pues bien, algo similar pasa en la doctrina COIN. La AJP-3.4.4 nos da las medidas o principios para lograr legitimidad frente a una insurgencia; pero no explicita los valores básicos que estas medidas protegen: ¿un determinado modo de organización sociopolítica?, ¿ciertos valores éticos o sociales?, ¿el bienestar material? Es esencial conocer los valores que tratan de garantizar las medidas COIN, ya que, en la tercera parte de este escrito, tendremos que ver si coinciden con los que tiene la población local, y si, por ello, logran legitimidad a los ojos de esta.

Aquí entenderemos «legitimidad» como la situación en la que la población de una región con insurgentes acepta que quien pretende mandar sobre ella tiene razones válidas para reclamar tal mando. Pues bien, para sacar a la luz los valores escondidos tras las medidas y principios COIN, estructuraremos esta segunda parte en función de la finalidad de tales medidas y principios: por un lado, los que buscan obtener legitimidad de origen; por otro, los que pretenden lograr legitimidad de ejercicio.

Medidas y principios COIN que buscan legitimidad de origen

«Legitimidad de origen» (o «de título») es la situación en la que la población considera válida la vía por la que la persona o institución que reclama el mando ha accedido a su posición o ha sido creada. En otras palabras, la población acepta que una persona o institución tiene derecho a dar órdenes porque el modo como esa persona ha llegado a su puesto (o el modo como esa institución se ha constituido) es el establecido por su sistema de normas

consuetudinarias o legales⁷⁷. Efectivamente, es una concepción prácticamente coincidente con la de Max Weber⁷⁸.

Pues bien, la AJP-3.4.4, solo contempla un tipo de organización sociopolítica y una manera de acceder al poder. Veámoslas:

La premisa implícita sobre la organización sociopolítica «adecuada»

Para la AJP-3.4.4, el Estado es el único modo de organización sociopolítica concebible, incluso para la población local. Desde luego, el Estado como modo de organización sociopolítica lleva vigente desde el siglo XV, expandiéndose hasta reclamar jurisdicción sobre toda la superficie terrestre y parte de las aguas marinas. Ahora bien, como advierte el post-estructuralista Agnew, esto ha llevado al estatocentrismo tan característico del imaginario geopolítico moderno: sociopolíticamente, solo concebimos el mundo como un conjunto de Estados⁷⁹.

El documento no se muestra abierto en ningún momento a que la población local prefiera organizarse sociopolíticamente de otro modo, ni a que la violencia o el derecho puedan emanar –legítimamente– de actores distintos del Estado. Así, no contempla que la población se considere, antes que ciudadana de un Estado, como súbditos de un califato (con un imán elegido por Alá), un imperio (a imagen del imperio persa) o un sistema de tribus (en el que la violencia y la seguridad es competencia de los guerreros y la emisión de normas es de los ancianos o imanes, que no tienen por qué pertenecer a la misma unidad), ni que esta población vea la estructura estatal sobre su territorio como algo secundario.

Por supuesto, en el texto de la AJP-3.4.4 se acepta la existencia de actores no estatales con poder (los propios grupos insurgentes, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, etc.), pero la OTAN nunca les atribuye legitimidad representativa ni ejercicio legítimo de la violencia o la emisión de normas.

⁷⁷ DEL HIERRO, J. L. «Legitimidad y legalidad». *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, n.º 4. 2013, pp. 179-186; p. 181. Disponible en <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/viewFile/2103/1036> (consulta: 30 de abril de 2019).

⁷⁸ *Ibíd.*, pp. 180-181.

⁷⁹ AGNEW, J. *Geopolítica: Una re-visión de la política mundial*. Madrid: Trama Editorial, 2005, p. 57.

Pues bien, con esta asunción sobre la única organización sociopolítica concebible –el Estado–, la OTAN «niega de partida las posibilidades de la población [local] de encontrar su propio poder»⁸⁰. Veamos en los dos subepígrafes siguientes cómo se manifiesta tal asunción.

El lenguaje de la AJP-3.4.4, sembrado de «Estado».

Efectivamente, de su lectura comprobamos que la AJP-3.4.4 solo habla de «Estados frágiles»⁸¹, de Estados como «víctimas de la insurgencia»⁸², de «incapacidad de los gobiernos [de los Estados frágiles] para proporcionar servicios básicos que la población espera»⁸³, de legitimidad del Estado como objetivo de la COIN⁸⁴, de seguridad como condición para que el Estado prospere⁸⁵, de reconstrucción de Estados frágiles como objetivo militar⁸⁶, de deseo de transmitir el esfuerzo COIN a las estructuras de seguridad del Estado⁸⁷ y de gobierno del Estado como interlocutor de las fuerzas aliadas.

Este uso del lenguaje, más el hecho de que nunca emplee una cláusula de salvaguarda (como podría ser «o cualquier otro modo de organización sociopolítica que haya acordado la población local»), revela que, en la cosmovisión de la OTAN, el poder legítimo solo emana del Estado.

El bien jurídico que protegen las medidas y principios COIN: el ejercicio por el Estado de sus funciones.

La asunción sobre la organización estatal se percibe también en el hecho de que las medidas COIN tratan de proteger las funciones del Estado. Para desarrollar este punto es necesario partir de lo que es el Estado. Según la clásica concepción de Max Weber, un Estado es «aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (...), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima»⁸⁸.

⁸⁰ RAFFESTIN, C. *Pour une géographie du pouvoir*. París : LITEC, 1980, p. 179.

⁸¹ AJP-3.4.4, punto 0106.

⁸² AJP-3.4.4, punto 0102.

⁸³ AJP-3.4.4, punto 0106.

⁸⁴ AJP-3.4.4, punto 0418.

⁸⁵ AJP-3.4.4, punto 0113.

⁸⁶ AJP-3.4.4, punto 0134.

⁸⁷ AJP-3.4.4, punto 0266.

⁸⁸ WEBER, M. [trad. de Rubio Llorente, F.]. *La política como vocación*. Madrid: Alianza Editorial, 2012, pp. 83-84.

Más precisamente, podríamos considerarlo como el conglomerado coherente de las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, y sus repercusiones en la organización social: una Administración, un conjunto de empleados públicos, unas políticas que buscan influir en la vida social, un sistema tributario que procure ingresos, un sistema de seguridad pública, un sistema de resolución de litigios, etc. Y todo ello, bajo una única estructura; es decir, el Estado es celoso de toda otra fuente de poder, como alertó en 1944 Ludwig von Mises; utiliza la «coacción y la coerción para sojuzgar (...) a todas las actividades y esfuerzos humanos»⁸⁹.

Pues bien, tanto en la AJP-3.4.4 como en las iniciativas al amparo de misiones COIN que ha realizado la OTAN, se comprueba que la mayoría de medidas y principios propuestos van encaminados a consolidar las funciones del Estado (*state-building*) como única fuente de poder. Ello es claro cuando la AJP-3.4.4 establece como objetivos de las fuerzas OTAN el de «ayudar a reconstruir Estados frágiles mediante la creación de capacidades (que son tareas a largo plazo y estructurales)»⁹⁰ y el de «promover la gobernanza»⁹¹. También se ve en la promoción de la lucha contra la corrupción, como obstáculo para la legitimidad del Estado⁹². Lo vemos también cuando la AJP-3.4.4 remite expresamente al documento donde la OTAN plasma su doctrina sobre contribución militar a la estabilización y reconstrucción (la AJP-3.4.5-*Allied Joint Doctrine for Military Contribution to Stabilization & Reconstruction*)⁹³. Y, finalmente, cuando exhorta a «centrar la atención en distribuir el poder entre los distintos componentes del gobierno cuestionado y la relación entre los sistemas ejecutivo, legislativo y judicial»⁹⁴.

Bajemos las funciones estatales concretas. En primer lugar, en cuanto a la función genérica del ejecutivo, la AJP-3.4.4 insiste en «mejorar las capacidades del gobierno cuestionado»⁹⁵ y su legitimidad a los ojos de la población («aumentar apoyo popular a las autoridades cuestionadas»⁹⁶).

⁸⁹ VON MISES, L. [1944]. *Omnipotent Government*. Indianápolis: Liberty Fund, 2011, p. 6.

⁹⁰ AJP-3.4.4, punto 0134.

⁹¹ AJP-3.4.4, puntos 0109, 0267 y 0280.

⁹² AJP-3.4.4, puntos 0337 y 0451.

⁹³ Nota a pie de página del punto 0202 de la AJP-3.4.4.

⁹⁴ AJP-3.4.4, punto 0329.

⁹⁵ AJP-3.4.4, punto 0133.

⁹⁶ AJP-3.4.4, punto 0133.

En segundo lugar, respecto de la función del Estado de proporcionar seguridad, la AJP-3.4.4 dedica toda una sección a la transferencia de la competencia de seguridad al gobierno local y al refuerzo de sus efectivos⁹⁷.

Ejemplo práctico de esto es Afganistán, donde muchos países OTAN o asociados dan apoyo financiero, mediante el ANATF (Fondo Fiduciario para el Ejército Nacional Afgano), a que se produzca la transferencia de las competencias de seguridad a las fuerzas armadas y policía afganas⁹⁸. El ANATF no es un fondo de la OTAN, pero se incardina en la actividad de las misiones ISAF-*Resolute Support*, y es financiado por los países participantes en las mismas. En esa misma línea funcionan otros fondos, como el ASFF (Fondo para las Fuerzas de Seguridad de Afganistán) y el LOTFA (Fondo Fiduciario para la Ley y el Orden en Afganistán), financiados respectivamente por Estados Unidos y Naciones Unidas, y siempre coordinados con las misiones de la OTAN en el país⁹⁹; al igual que el ANATF, ambos fondos apoyan al Estado afgano en el desarrollo de su función de seguridad.

La tercera función en la que la estrategia COIN sostiene al Estado es la justicia. La AJP-3.4.4 hace un llamamiento a «(re)construir (...) el sistema judicial» como parte fundamental de la mejora del sector de la seguridad¹⁰⁰, y alerta contra la estrategia de la insurgencia de establecer un sistema judicial en sus áreas¹⁰¹.

En cuarto lugar, la AJP-3.4.4 busca proteger al Estado en su función normativa. Para ello, el documento propone medidas discretas, como la promoción del *Rule of Law* (imperio de la ley)¹⁰² y del respeto al *domestic law* (derecho del país donde actúa la insurgencia)¹⁰³. Y decimos «discretas» porque, aunque en ningún momento dice que el derecho cuyo respeto promueve es el emitido por el Estado, en la práctica es así. Veamos por qué.

Desde luego, la sharía es parte del derecho aplicable en países con insurgencia, como se observa en prácticamente todas las

⁹⁷ AJP-3.4.4, puntos 0425-0431.

⁹⁸ OTAN. «Afghanistan National Army (ANA) Trust Fund», documento informativo para la prensa. Bruselas: Sección de Prensa y Medios de Comunicación de la OTAN. 2016.

⁹⁹ *Ibíd.*

¹⁰⁰ AJP-3.4.4, punto 0448.

¹⁰¹ AJP-3.4.4, punto 0215.

¹⁰² Repetido constantemente en AJP-3.4.4, puntos 0109, 0111, 0265 y 0267.

¹⁰³ AJP-3.4.4, punto 0114.

constituciones de países musulmanes (muchos de ellos, autodenominados repúblicas islámicas). Pero hay que hacer dos precisiones. La primera, que, en estos Estados, la mención al derecho islámico tiene carácter de remisión; es decir, es la constitución la que acepta la sharía, la que da permiso para que se aplique la sharía.

La segunda salvedad es que estos Estados no dan carta blanca para aplicar la sharía en su totalidad. Recurriendo al caso de la República Islámica de Afganistán, su constitución, al referirse a la sharía como fuente de derecho, solo menciona una sumisión genérica a «los principios y disposiciones del islam»¹⁰⁴. Además, más adelante considera la jurisprudencia hanafí tan solo como derecho supletorio¹⁰⁵, es decir, solo aplicable si la constitución o una ley no dan regulación para ese caso, y siempre que tal jurisprudencia no vulnere «los límites establecidos por esta Constitución» (que son la dignidad humana, los derechos humanos, la democracia y la Carta de las Naciones Unidas¹⁰⁶).

Por lo tanto, el papel que el Estado asigna a la sharía es muy limitado, y la mayoría del ordenamiento jurídico es estatal. Pero es que, además, la sharía es respetada por la insurgencia (dado que, a menudo, hace bandera de ella y pretende usarla como único derecho); así, la única parte del sistema jurídico que necesita protección frente a la insurgencia son las normas estatales. De ahí que afirmemos que las disposiciones COIN tendentes a asegurar el *Rule of Law* y el respeto al *domestic law* defienden únicamente, en la práctica, la función del Estado como emisor de derecho.

Todo lo anterior nos permite concluir que, en la concepción de la OTAN, la única organización sociopolítica válida, legítima y natural para la población local es el Estado. El tipo de medidas que propone la AJP-3.4.4 evidencia que, para la OTAN, si tal población no obedece al Estado, es tan solo por la lejanía o mal funcionamiento de las instituciones de este.

¹⁰⁴ Artículo 3 de la Constitución afgana.

¹⁰⁵ El artículo 130 tiene el siguiente tenor literal (según traducción al inglés de la propia República Islámica de Afganistán): «In cases under consideration, the courts shall apply provisions of this Constitution as well as other laws. If there is no provision in the Constitution or other laws about a case, the courts shall, in pursuance of Hanafi jurisprudence, and, within the limits set by this Constitution, rule in a way that attains justice in the best manner».

¹⁰⁶ Límites establecidos en los artículos 6 y 7 de la Constitución afgana.

La premisa implícita sobre la vía «adecuada» de obtención del mando

Pasamos a ver la segunda asunción de la doctrina COIN relativa a la legitimidad de origen: la OTAN solo considera la democracia (sufragio universal con voto individual y de igual ponderación) como vía legítima de obtención del mando en las poblaciones locales.

Ciertamente, la AJP-3.4.4 no usa en ningún momento las palabras «democracia» o «elecciones», y solo una vez alude a los conceptos de *elected bodies*¹⁰⁷ y *electoral systems*¹⁰⁸. Ahora bien, el documento remite a la doctrina de la OTAN sobre Operaciones de Respuesta a Crisis fuera del artículo 5-NA5CRO¹⁰⁹ y a la doctrina de la OTAN sobre Contribución Militar para la Estabilización y la Reconstrucción¹¹⁰. Y en estos dos documentos es clara su defensa de la democracia en los países objeto de un conflicto con insurgencia.

En efecto, el documento sobre operaciones NA5CRO recoge, entre las medidas que propone, el apoyo militar a procesos electorales y a la transición a la democracia de países en los que intervenga la OTAN¹¹¹, y asume explícitamente que la OTAN «está basada en los valores comunes de democracia, derechos humanos y el imperio de la ley»¹¹². En cuanto a la doctrina OTAN sobre estabilización y reconstrucción, asume entre sus funciones la de apoyo a la celebración de elecciones¹¹³.

Pues bien, dado que todos los esfuerzos COIN buscan que la población local considere legítimo al gobierno, podemos concluir que, si la doctrina COIN solo promueve medidas para sostener el proceso democrático (y no otras vías, como la toma del poder por la fuerza), es porque la OTAN presupone que la población local considera la democracia como vía legítima de acceso al poder.

¹⁰⁷ AJP-3.4.4, punto 0427.

¹⁰⁸ AJP-3.4.4, punto 0441.

¹⁰⁹ OTAN. *Allied Joint Publication AJP-3.4(A) – Allied Joint Doctrine for Non-Article 5 Crisis Response Operations*. Bruselas: Oficina de Normalización de la OTAN. 2010.

¹¹⁰ OTAN. *Allied Joint Publication AJP-3.4.5 (A), versión 1 – Allied Joint Doctrine for the Military Contribution to Stabilization and Reconstruction*. Bruselas: Oficina de Normalización de la OTAN. 2015.

¹¹¹ AJP-3.4 (A), punto 0304.

¹¹² AJP-3.4 (A), punto A.003.a.

¹¹³ AJP-3.4.5, puntos 0216 y 0217.

Medidas y principios para lograr legitimidad de ejercicio

Pasamos ahora a la «legitimidad de ejercicio», considerada como la situación en la que la población acepta el mando de una persona o institución por la razón de que las órdenes emitidas hasta ese momento se alinean con los valores morales y políticos y la idiosincrasia de la población local¹¹⁴. En definitiva, porque la población local asume que quien reclama el mando quiere lo mejor para ella en cuanto grupo social con identidad y rasgos propios. En otras palabras, la legitimidad de ejercicio es la lealtad con la que un grupo social «premia» al gobernante que refuerza su cohesión e identidad. En la historia de la filosofía política, las teorías del pacto social como forma de construcción de la sociedad (Hobbes, Rousseau, Spinoza) respaldan esta concepción de legitimidad¹¹⁵.

Pues bien, vamos a ver cómo tres tipos de medidas COIN buscan que la población local otorgue legitimidad al gobierno o a las fuerzas COIN por la vía de darle ciertos beneficios.

- La asunción detrás de las medidas que buscan de la paz

La idea de paz permea toda la AJP-3.4.4. Aun cuando el documento no menciona en ningún momento la palabra «paz», sí habla constantemente de arreglo político, de seguridad y de estabilidad. La paz es el objetivo supremo de la doctrina COIN.

Desde luego, es lógico que así sea. La paz es algo anhelado en Occidente desde hace siglos. El *ius ad bellum* –o causas de la guerra justa– se remonta a Cicerón (con su *De Officiis*), San Agustín (en *La ciudad de Dios*), Santo Tomás de Aquino (en su *Suma Teológica*) o Francisco de Vitoria (en *Derecho natural y de gentes*)¹¹⁶. Precisamente el hecho de restringir la guerra muestra que Occidente lleva siglos considerando la paz como algo deseable¹¹⁷.

¹¹⁴ DEL HIERRO, J. L. «Legitimidad y legalidad». *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, n.º 4. 2013, pp. 179-186; p. 181. Disponible en <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/viewFile/2103/1036> (consulta: 30 de abril de 2019).

¹¹⁵ LÓPEZ HERNÁNDEZ, J. «El concepto de legitimidad en perspectiva histórica». *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, n.º 18. 2009, pp. 153-166; pp. 156-157. Disponible en <https://ojs.uv.es/index.php/CEFD/article/view/116/124> (consulta: 30 de abril de 2019).

¹¹⁶ ARBELÁEZ HERRERA, A. M. «La noción de la guerra justa. Algunos planteamientos actuales», *Analecta política*, vol. 1, n.º 2. Enero-junio 2012, pp. 273-290; p. 275.

¹¹⁷ *Ibíd.*, p. 276.

Esta idea se asienta más tarde con las propuestas para lograr, casi de manera científica, la paz; se trata del abad de Saint-Pierre, con su *Proyecto de paz universal entre las naciones* (1713) o Immanuel Kant, con su obra *Sobre la paz perpetua* (1795). La profusión de tratados de paz y de sistemas de equilibrio de potencias en el siglo XIX prueba que la paz siguió siendo un valor casi absoluto. Las organizaciones internacionales como mecanismo para evitar los conflictos (Sociedad de Naciones, Naciones Unidas, Comunidades Europeas), con su génesis en países occidentales, son la aplicación práctica reciente de la importancia que Occidente da a la paz.

Es comprensible, por tanto, que la OTAN asuma que la población local la desea y la busca con el mismo ardor que Occidente.

La asunción detrás de las medidas que buscan la mejora de las condiciones de vida

La AJP-3.4.4 propone suministrar servicios esenciales, entre los que están el «alcantarillado, agua, electricidad, saneamiento y salud (...) y otros aspectos que contribuyen a una calidad de vida esencial de la sociedad»¹¹⁸. En la misma línea, cuando el documento habla de las causas del apoyo popular a la insurgencia –en lugar de al Estado–, menciona entre estas que el Estado no sea capaz de «dar los servicios básicos que la población espera de él»¹¹⁹ ni de «mantener la seguridad interna»¹²⁰.

En definitiva, se trata de crear un proto-Estado de bienestar. Teniendo en cuenta la insistencia en este punto, sublimada en el *population-centric approach* y el «enfoque integral» que mencionamos en la primera parte de este escrito, queda claro que esta es la vía principal por la que la AJP-3.4.4 pretende atraer legitimidad de ejercicio frente a la insurgencia.

Su aplicación práctica es meridiana en Afganistán e Irak, donde los equipos de reconstrucción provincial (*Provincial Reconstruction Teams-PRTs*) fueron la clave del esfuerzo de la misión ISAF de la OTAN y de la misión de Estados Unidos durante un buen número de años. Se trataba de una combinación de esfuerzos

¹¹⁸ AJP-3.4.4, punto 0441.

¹¹⁹ AJP-3.4.4, punto 0106.

¹²⁰ AJP-3.4.4, punto 0106.

militares y civiles para lograr la estabilización, el desarrollo y la gobernabilidad de Afganistán¹²¹.

Ahora bien, si la COIN considera que la población local otorga la legitimidad político-social en función, principalmente, de si se le da bienestar material, es porque la OTAN asume que la población local atribuye a la salud o la comodidad la misma importancia que los occidentales. Para Occidente, se trata de valores suficientemente esenciales como para otorgar –o quitar– tal legitimidad; recuérdese la Revolución francesa, en la que la crisis de suministros agrícolas desempeñó un papel clave.

En descargo de sus autores, no es extraño que los redactores del documento hayan asumido lo anterior; prácticamente todas las teorías de la contrainsurgencia insisten en el desarrollo como medio para eliminar lo que consideran una de las causas de la insurgencia. Ejemplos de ello son el modelo de diamante de McCormick y el modelo de los tres pilares de la contrainsurgencia de Kilcullen¹²².

Antes de terminar este subepígrafe, debemos hacer referencia sucinta, por la atención que suele recibir esta cuestión, a las medidas de fomento de las políticas de género. La AJP-3.4.4 las menciona al tratar la transferencia de políticas al gobierno local¹²³, y propone la creación de equipos consultivos sobre género para que «apoyen a las mujeres locales en la participación en el proceso de paz, protección de la violencia sexual, la inclusión de la mujer en los sistemas electorales y hacer oír sus voces en los procedimientos legales y judiciales»¹²⁴.

Con ello, la OTAN asume dos actitudes en la población local: que esa población considera un mayor papel de la mujer en la vida política y en los procedimientos legales y judiciales como un valor tal, que su promoción atraerá la legitimidad del gobierno y de la misión COIN, y que las mujeres locales son, de entrada, favorables a asumir tales papeles.

¹²¹ LÓPEZ CALDERÓN, T. «Introducción», en AA.VV. *Acción exterior de España en Afganistán: lecciones aprendidas*. Documento de trabajo 9/2016. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2016, p. 7. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2016/DIEEET09-2016_Accion_Exterior_Espana_Afganistan.pdf (consulta: 20 de febrero de 2019).

¹²² GARCÍA GUINDO, M. «Movimientos insurgentes: el papel, capacidades y respuestas de los Estados». *Revista Política y Estrategia*, n.º 123. 2014, pp. 35-52; pp. 47-48.

¹²³ AJP-3.4.4, punto 0425.

¹²⁴ AJP-3.4.4, punto 0441.

La premisa implícita en el principio de respeto de la legalidad

Hemos visto más arriba que cuando la AJP-3.4.4 habla de «respeto del *domestic law*», se refiere principalmente a la normativa que emana del Estado. Tan solo mencionaremos aquí que detectamos dos asunciones en las que se asientan las medidas de respeto del derecho interno: la primera, que la población local va a valorar muy positivamente el que se respeten las normas del Estado; la segunda, que la población local reconoce legitimidad al Estado como catalizador de la vida social y política.

Después de comprobar todas las asunciones que hace la doctrina COIN sobre la postura de la población local respecto de la organización sociopolítica, el acceso al poder, la paz, el bienestar material o el respeto a la legalidad, debemos comprobar si están ajustadas a la realidad. ¿Las poblaciones locales donde hay insurgencia tienen esos mismos valores que buscan proteger las medidas y principios COIN? Porque si no es así, no otorgaría la legitimidad que tanto anhela la doctrina COIN...

Tercera parte: cuestión de prioridades diferentes

¿Realmente un afgano considera al Estado como la entidad adecuada para organizar su vida social y política? ¿Le da tanta importancia como un alemán a curarse de una enfermedad? ¿Ve la paz o la propia vida como valores que superan al honor familiar o al orgullo de etnia, como es el caso para gran parte de los occidentales? En esta parte, veremos primero cómo la población local en países musulmanes con insurgencia tiene valores esenciales que no coinciden con aquellos protegidos por las medidas COIN de la OTAN, o bien que, aun existiendo, reciben una atención o peso distintos. En la segunda sección trataremos de dar una explicación de ese desajuste.

Las diferencias

Una advertencia antes de proceder. Ciertamente, en Kabul podemos encontrar afganos que defiendan con ardor el Estado, la democracia y otros valores habituales en Occidente. Kabul ha sido y sigue siendo escaparate de la modernidad en Afganistán¹²⁵. Pero

¹²⁵ DORRONSORO, G. «Kabul at War (1992-1996): State, Ethnicity and Social Classes». *South Asia Multidisciplinary Academic Journal*. 2007, párr. 43. Disponible en <http://journals.openedition.org/samaj/212> (consulta: 3 de marzo de 2019).

Afganistán es mucho más que Kabul; es también los suburbios de la capital, las aldeas, los campos de refugiados y lo que se dice en las casas, que no tiene por qué ser lo que un afgano dice a un extranjero. Dicho esto, empecemos.

Primera diferencia: el Estado, tan solo una opción, y no la más atractiva

A diferencia de lo que supone la doctrina COIN, en la tradición y realidad sociopolítica afgana el Estado no es, ni mucho menos, el modo por excelencia de organizarse.

Detectando la «trampa territorial»

El post-estructuralismo ya advierte de la tentación típicamente occidental¹²⁶ de concebir el Estado como la única forma posible de organización social y política. John Agnew llega a acuñar el concepto de *trampa territorial*: «pensar y actuar como si el mundo estuviese enteramente constituido por Estados que ejercen su poder sobre bloques de espacio y, de este modo, se constituyen en el único referente geográfico-político de la política mundial»¹²⁷.

Desde luego, Agnew utiliza este concepto *ad extra*, para mostrar que hay más dinámicas internacionales que las puramente interestatales; pero podemos utilizarlo también *ad intra*: existen más modos de organizar el poder sociopolítico que el meramente estatal. El que la jurisdicción de cada metro cuadrado de la Tierra esté reclamada por, al menos un Estado, no significa que, sociopolíticamente, todos los seres humanos se sientan, antes de nada, ciudadanos de un Estado, como suele ocurrir en Occidente.

Por el contrario, no es infrecuente en otras partes del mundo considerar que el poder político al que un individuo está primordialmente sometido es una tribu, un califato islámico o, por qué no, un sistema de corporaciones empresariales, desempeñando el Estado un papel, a lo sumo, secundario. Y algo parecido desde el punto de vista social: por usar los términos de Agnew¹²⁸, el individuo en otras culturas no se siente parte de la «sociedad» (producto del Estado-nación), sino parte de una «comunidad»

¹²⁶ AGNEW, J. *Geopolítica: una re-visión de la política mundial*. Madrid: Trama Editorial, 2005, p. 58.

¹²⁷ *Ibíd.*, p. 60.

¹²⁸ *Ibíd.*, p. 58.

generada en torno a la etnia, la religión, la casta, etc. La mencionada falta de identificación político-social del individuo con un Estado es especialmente frecuente cuando los Estados que reclaman jurisdicción son frágiles o fallidos, como suele ser el caso en países con insurgencias.

También el hecho de que el poder emane solo del Estado es extraño para otras culturas. «El Estado moderno difiere de todos los demás tipos de organización porque afirma la soberanía absoluta de su territorio»¹²⁹. Es decir, es la única fuente legítima de todo poder, y lo que el Estado no califique de «prohibido» u «obligatorio» no puede ser declarado como tal por otro actor. Toda otra posición de poder –el padre, sobre el hijo; el sacerdote, sobre el feligrés; el forzado, sobre el enclenque; el adinerado sobre el menesteroso– es vista por el Estado como una amenaza, y trata de desbancarla o, al menos, desprestigiarla.

En realidad, estos «celos» del Estado son lógicos, porque «[e]l poder se gana o se pierde en relación a los otros, más que poseerse o no en sentido absoluto»¹³⁰. Pero esta concepción de «soberanía» –o poder centrado en el Estado– hace que muchos occidentales no terminen de entender que, para otras culturas, el poder puede venir, legítimamente, de varias fuentes a la vez: del mulá o imán local, de la milicia del señor de la guerra del área, del califa... Todas ellas en capas que se entrecruzan, y que se limitan o refuerzan mutuamente según la ocasión.

Las fuentes de poder en la tradición afgana

Esta manera distinta de concebir la organización sociopolítica tiene en Afganistán un buen ejemplo, donde el poder sociopolítico legítimo ha emanado, simultáneamente, de la familia, las tribus, las etnias, los mulás (equivalentes a los imanes) y algún poder similar al del monarca.

En cuanto a la familia, «en sentido amplio funciona como la principal unidad económica, social y política de la sociedad [afgana]»¹³¹. Es una estructura más jerárquica que la familia en Occidente. En ella, se vela porque sus miembros cumplan, en sus

¹²⁹ *Ibíd.*, p. 60.

¹³⁰ *Ibíd.*, p. 83.

¹³¹ DUPREE, N. H. «The Family During Crisis in Afghanistan». *Journal of Comparative Family Studies*, 35 (2). 2004, pp. 311-331; p. 313.

interacciones con el exterior, las normas aceptadas por la sociedad, con el fin de mantener el honor y estatus social¹³².

Las tribus, por su parte, se asientan espacialmente en aldeas, pequeños pueblos o incluso barrios, y habitualmente tienen al frente a una *jirga* o consejo de ancianos¹³³. La *jirga* ejerce su poder en las relaciones con otras tribus (negociaciones, acuerdos) y en la administración de justicia entre sus miembros¹³⁴. Podríamos decir que es el escalón sociopolítico más conocido. Como indica el mayor Grant, «Afganistán (...) está constituido por tribus. No individuos, no ciudadanos al estilo occidental, sino tribus y miembros de tribus»¹³⁵.

La tribu actúa como «mecanismo formidable de control social, incluso en ambientes urbanizados»¹³⁶, ya que las familias que vulneren lo que se considera socialmente aceptable serán condenadas al ostracismo; dado que la ayuda entre familias es esencial para la supervivencia, la amenaza de esta pena es especialmente efectiva.

Por lo que respecta a las etnias, en Afganistán encontramos pastunes, tayikos, hazaras o uzbekos, entre otras. Su relevancia sociopolítica es más bien como factor diferenciador de otros grupos. Así, tienen códigos de comportamiento propios (como el *pashtunwali*, código pastún) y rasgos identitarios propios (los pastunes se complacen en ser más pendencieros, por su principio de *badal* o venganza¹³⁷). En todo caso, este carácter identitario ha sido (y sigue siendo) usado con fines políticos por partidos o grupos de intereses, como modo de aunar voluntades en un proyecto concreto¹³⁸, como veremos más adelante.

En cuanto a los mulás, constituyen otra fuente de poder, asentada sobre la fuerza que el islam tiene en la sociedad. Los mulás

¹³² *Ibíd.*, p. 312.

¹³³ YOUSAF, F. «Pakistan's 'Tribal' Pashtuns, Their 'Violent' Representation, and the Pashtun Tahafuz Movement». *SAGE Open*. Enero-marzo de 2019, pp. 1-10; p. 2.

¹³⁴ JOHNSON, R. *The Afghan Way of War. Culture and Pragmatism: A Critical History*. Londres: Hurst & Co. Publishers, 2011, p. 11.

¹³⁵ GRANT, J. *One Tribe at a Time. A Strategy for Success in Afghanistan*. Los Ángeles: Nine Sisters Imports, 2009, p. 8. Disponible en https://www.globalsecurity.org/military/library/report/2009/2009_one_tribe_at_a_time.pdf (consulta: 25 de abril de 2019).

¹³⁶ DUPREE, N. H. *Supra cit.* 2004, p. 312.

¹³⁷ YOUSAF, F. *Supra cit.* 2019, pp. 2-3.

¹³⁸ DORRONSORO, G. *Supra cit.* 2007, párr. 25.

encarnan el sentimiento de comunidad (*umma*), mantienen la cohesión del grupo y contribuyen a las negociaciones de paz¹³⁹.

Por su parte, los señores de la guerra, con sus milicias o *lashkar*, aseguran el orden y la seguridad en regiones enteras, e incluso del país, llegando a enfrentarse con el ejército nacional y a participar en actividades criminales¹⁴⁰. Ejemplos de esto son Rashid Dostum o Atta Muhammad Nur, que, gracias al poder que les daban sus leales fueron hasta muy recientemente vicepresidente de la República y gobernador de la provincia de Balkh, respectivamente. El enorme poder militar y económico que tienen ha llevado a algunos a referirse a la situación política en las provincias afganas como «warlordismo»¹⁴¹.

Similares a los anteriores, pero bastante asimilados a bandas criminales propiamente dichas, son los *arbakies*, una suerte de policía municipal que vende sus servicios a las aldeas afectadas por bandidos¹⁴².

Las fuentes de poder sociopolítico mencionadas no agotan el modelo afgano. Desde hace un siglo, el Estado ha tratado también de abrirse paso, con éxito escaso. No en vano se ha llamado a este país «tierra de rebeldes» o «tierra de libres»¹⁴³. Para entenderlo, nada mejor que un recorrido histórico sobre los intentos de establecerlo.

Los intentos de «state-building» en Afganistán

No se puede hablar de verdaderos intentos de formar un Estado afgano¹⁴⁴ hasta entrado el siglo XX. En 1919, tras la tercera guerra anglo-afgana, el país logró su independencia bajo el rey Amanulá¹⁴⁵. Este inició la formación de un Estado mediante su constitución de 1923 (monarquía parlamentaria) y fallidos in-

¹³⁹ JOHNSON, R. *Supra cit.* 2011, p. 11.

¹⁴⁰ ABDULLAEV, K. N. «Warlordism and Development in Afghanistan», en MONTGOMERY, J. D. y RONDINELLI, D.A. *Beyond Reconstruction in Afghanistan*. Nueva York: Palgrave Macmillan, 2004, p. 169.

¹⁴¹ *Ibíd.*, p. 170.

¹⁴² KASFIR, N.; FRERKS, G. y TERPSTRA, N. «Introduction: Armed Groups and Multi-layered Governance». *Civil Wars Journal*, vol. 19, n.º 3. 2017, pp. 257–278; p. 267.

¹⁴³ DUPREE, L. *Afghanistan*. Princeton: Princeton University Press, 1973, p. xvii.

¹⁴⁴ Aunque muchos hablan de Ahmad Shah Durrani como quien primero trató de formar un Estado afgano en 1747, intentó más bien de formar una confederación de tribus, que se deshizo con su muerte (DUPREE. 1973; xix).

¹⁴⁵ DUPREE, L. *Supra cit.* 1973, pp. 440-441.

tentos occidentalizantes (laicización del Estado, igualdad hombre-mujer, monogamia, educación obligatoria)¹⁴⁶. Sin embargo, apenas logró la coordinación de las tribus, sin devenir la única fuente del poder.

Esto se evidenció en 1930, cuando las tribus, soliviantadas por los mulás, derrocaron sin problemas al rey. Esto dio paso a la tentativa estatalizante de Nadir Shah, con la constitución de 1931, que basaba el gobierno, una vez más, en el apoyo de tribus y mulás¹⁴⁷.

Las cosas cambiaron con Mohammad Zahir Shah, su sucesor desde 1933. Pareció que el Estado moderno se abría su espacio político-social: constitución de 1964, monarquía constitucional, sistema jurídico basado en la ley parlamentaria (y solo subsidiariamente en la sharía), poder judicial independiente, ejército nacional moderno, primeras elecciones democráticas y política económica con planes quinquenales¹⁴⁸.

La lucha contra la acumulación de poder en el Estado fue visible en la reacción de las tribus a las nuevas obligaciones tributarias: el levantamiento de Kandahar en 1959 fue aplastado por el ejército estatal, y se les forzó a pagar impuestos. Era una manera efectiva de mostrar a un Estado poderoso y erosionar el poder de los líderes tribales y religiosos¹⁴⁹.

Otra vía con la que Zahir Shah trató de consolidar el Estado fue con su intento de establecer una frontera con Pakistán –en lugar de la línea Durand–, algo que se saldó con enfrentamientos violentos¹⁵⁰. El pobre resultado (una frontera porosa, cruzada habitualmente por tribus y grupos armados), muestra a día de hoy que entre los habitantes de la región no hay gran consciencia de la existencia del Estado.

A pesar de estos intentos, ya en los setenta decía Louis Dupree, que «Afganistán (...) está intentando crear un Estado-nación de una mezcla de grupos étnicos y lingüísticos»¹⁵¹, y alertaba de que «los afganos evitan tradicionalmente el contacto con

¹⁴⁶ *Ibíd.*, p. 462-463.

¹⁴⁷ *Ibíd.*, p. 464.

¹⁴⁸ *Ibíd.*, pp. 494-498, 507-509, 578-579 y 587-590.

¹⁴⁹ *Ibíd.*, pp. 536-537.

¹⁵⁰ *Ibíd.*, pp. 538-554.

¹⁵¹ *Ibíd.*, p. 659.

el gobierno y sus funcionarios»¹⁵². Los grupos más tradicionales veían con rechazo las reformas occidentalizantes¹⁵³.

En cualquier caso, el Estado fue avanzando con la revolución de Mohammed Daud Khan, que en 1973 instauró una república y profundizó reformas estatalizantes, como luchar contra la influencia islamista¹⁵⁴. La república comunista establecida en 1978 continuó construyendo el Estado. Así, acumuló más poder mediante expropiaciones, estatalización de industrias, subsidios y laicización, y trató de conformar la sociedad (trabajo de la mujer, alfabetización masiva, escolarización femenina, abolición de la dote, permiso de no usar velo)¹⁵⁵. Podría decirse que fue el momento en el que el Estado ha ocupado más instancias de poder en la historia de Afganistán hasta hoy.

En ese punto, los autodenominados muyahidines iniciaron la yihad contra el gobierno comunista¹⁵⁶. Lo cierto es que no eran más que señores de la guerra locales o bandidos (como Gulbudín Hekmatiar, Burhanuddin Rabbani, Abdul Rashid Dostum o Ahmed Shah Massoud) que luchaban por mantener su poder en un territorio frente a los avances del Estado; para ello se sirvieron de las suspicacias que el inaudito intervencionismo del Estado en la vida social y religiosa estaba levantando en una población conservadora¹⁵⁷, y, más tarde, del enfrentamiento entre el bloque soviético y capitalista; pero esta es otra cuestión.

El apoyo que dio la Unión Soviética a la República Popular durante la subsiguiente guerra de 1979-1989 representa un claro intento de apuntalamiento de un Estado cuyo fundamento (la acumulación de todo poder) estaba siendo cuestionado.

Los últimos años, el régimen comunista intentó evitar su final reinstaurando un parlamento tradicional afgano (*loya jirga*) y restituyendo el islam como religión oficial, pero era demasiado tarde¹⁵⁸. El fin del régimen en 1992 terminaría también con el

¹⁵² *Ibíd.*, p. 590.

¹⁵³ JOHNSON, R. *Supra cit.* 2011, p. 206.

¹⁵⁴ *Ibíd.*, p. 207.

¹⁵⁵ *Ibíd.*, pp. 207-208.

¹⁵⁶ DORRONSORO, G. «Kabul at War (1992-1996): State, Ethnicity and Social Classes». *South Asia Multidisciplinary Academic Journal*. 2007, párr. 31. Disponible en <http://journals.openedition.org/samaj/212> (consulta: 3 de marzo de 2019).

¹⁵⁷ JOHNSON, R. *The Afghan Way of War. Culture and Pragmatism: A Critical History*. Londres: Hurst & Co. Publishers, 2011, p. 208.

¹⁵⁸ SMITH, S. A. «Afghanistan after the Occupation: Examining the Post-Soviet Withdrawal and the Najibullah Regime It Left Behind, 1989-1992». *The Historian*, n.º 76(2).

Estado moderno: los señores de la guerra regionales y líderes muyahidines quisieron fundar un «Estado islámico», pero sus desacuerdos por el reparto del poder desembocaron en una guerra entre facciones, camuflada y atizada artificialmente como enfrentamiento étnico¹⁵⁹. Esta concepción personalista del poder revelaba que no se quería realmente un «Estado», sino que este era un mero instrumento para obtener más poder.

En 1994, el movimiento talibán, que lograba apoyo popular prometiendo orden y vuelta a la tradición frente a las masacres y corrupción de los señores de la guerra, fue eliminando o venciendo a las distintas bandas¹⁶⁰. En 1996, sus milicias controlaban la mayor parte del país, y proclamaron el Emirato Islámico de Afganistán, a imagen del califato de Khulfa-i Rashidin¹⁶¹. Este Emirato estaba formado por un Comando Supremo (equivalente a un ejecutivo, bajo el mando del mulá Omar, «emir de los creyentes»), Comités y un Consejo de mulás¹⁶². No había como tal derecho positivo aprobado por esta estructura, sino que todo –sociedad, economía, fuerzas armadas– se regía según la sharía, aplicada por «líderes de los fieles» (similar a un alcalde) y escuadrillas talibanes¹⁶³. Nada que ver, por tanto, con el Estado moderno.

Así, la historia de la construcción del Estado en Afganistán nos muestra que esta figura de organización sociopolítica apenas ha tenido arraigo en la población local, y que «[l]as nuevas instituciones, importadas por la comunidad internacional [sean] absolutamente ajenas al país»¹⁶⁴. Pero la realidad actual también nos hace ver lo poco asentado que está el Estado en la mente del afgano hoy, a pesar del intento de establecer un Estado desde los Acuerdos de Bonn de 2001.

Afganistán, 2019: un falso Estado

Por supuesto, en Afganistán –y otros países similares– hay quienes defienden el Estado como forma de organización sociopolí-

2014, pp. 308-343; pp. 320-321.

¹⁵⁹ DORRONSORO, G. «Kabul at War (1992-1996): State, Ethnicity and Social Classes». *South Asia Multidisciplinary Academic Journal*. 2007, párr. 30. Disponible en <http://journals.openedition.org/samaj/212> (consulta: 3 de marzo de 2019).

¹⁶⁰ JOHNSON, R. *Supra cit.* 2011, pp. 251-252.

¹⁶¹ MALIK, H. «Taliban's Islamic Emirate of Afghanistan: Its Impact on Eurasia». *Journal of South Asian and Middle Eastern Studies*, vol. 23, n.º 1. 1999, pp. 65-78; p. 68.

¹⁶² *Ibíd.*, p. 69.

¹⁶³ JOHNSON, R. *Supra cit.* 2011, p. 256.

¹⁶⁴ BERENQUER LÓPEZ, F. *Supra cit.* 2016, p. 177.

tica; pero lo cierto es que «[u]na identidad como “ciudadanos” y la “idea de Estado” no tiene gran repercusión cultural en estas sociedades, pues la gente está relativamente desconectada del Estado, sin esperar mucho de las instituciones del Estado ni querer cumplir obligaciones hacia el Estado»¹⁶⁵. Con esta actitud, no es de extrañar que las instituciones estatales en Afganistán se asimilen más bien a los decorados de cartón-piedra del Hollywood de los años cuarenta.

En efecto, empezando por el nombre del país, «Afganistán», es cuestionado por motivos étnicos: esta palabra significa en realidad «tierra de los pastunes»¹⁶⁶, por lo que el topónimo suele ser rechazado por el resto de tribus.

Por lo que respecta a la vida política, desde luego que hay partidos. Ahora bien, no son ideológicos –como correspondería en un Estado moderno–, sino étnicos. *Jamiat-e Islami*, dirigido por Salahudín Rabbani, está formado por tayikos; *Hezb-e Islami*, de Gulbudín Hekmatiar, e *Ittehad-I Islami*, de Abdul Rasul Sayyaf, por pastunes; *Junbish*, de Rashid Dostum, por uzbekos; *Hizb-e Wahdat*, de Karim Khalili, por hazaras.

Por su parte, hay instituciones estatales. Pero, a la hora de realizar los nombramientos, se sigue una distribución étnica en las carteras ministeriales, la Comisión Electoral Independiente, los puestos de gobernador provincial, los nombramientos de generales, etc.¹⁶⁷; esto lleva a favorecer a los de la propia etnia. La corrupción hace ineficiente el funcionamiento de estas instituciones, y el dinero del narcotráfico –un 25 % del PIB del país¹⁶⁸– compra voluntades entre políticos, funcionarios y policías¹⁶⁹.

¹⁶⁵ BOEGE, V.; BROWN, A.; CLEMENTS, K. y NOLAN, A. «On Hybrid Political Orders and Emerging States: State Formation in the Context of ‘Fragility’». *Berghof Research Centre for Constructive Conflict Management*. 2008, p. 6. Disponible en https://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Handbook/Articles/boege_etal_handbook.pdf (consulta: 22 de febrero de 2019).

¹⁶⁶ MANCHANDA, N. «The Imperial Sociology of the Tribe in Afghanistan». *Millenium Journal of International Studies*, volume 46(2). 2018, pp. 165-189; p. 180.

¹⁶⁷ SRINIVASAN, M. «Politics of Preference: Rethinking the Afghan Quota System». *The Geopolitics*. 2019. Disponible en <https://thegeopolitics.com/politics-of-preference-rethinking-the-afghan-quota-system/> (consulta: 3 de marzo de 2019).

¹⁶⁸ UNODC-Oficina de Naciones Unidas para las Drogas y el Crimen. «Drug Trafficking in West and Central Asia». 2016. Disponible en <https://www.unodc.org/unodc/en/drug-trafficking/central-asia.html> (consulta: 21 de abril de 2019).

¹⁶⁹ JOHNSON, R. *Supra cit.* 2011, p. 277.

Además, las familias y tribus siguen teniendo el poder social, y la mayoría de la población jura lealtad a su tribu o clan, antes que al Estado¹⁷⁰. En Kabul, con más influencia occidental, han perdido algo de fuerza¹⁷¹; pero el mantenimiento –incluso en la capital– de un régimen familiar y tribal cerrado a lo extranjero y en comunicación con la familia que permanece en el campo, ha hecho que mantengan gran parte de su solidez¹⁷².

Por lo demás, la población es consciente de la escasa capacidad del Estado para controlar el territorio (solo controla 141 de los casi 400 distritos en Afganistán¹⁷³), controlar las fronteras (hay cruces constantes y descontrolados, especialmente en el este) o recaudar impuestos (solo el 38 % del presupuesto de ingresos salió de ingresos impositivos, proviniendo el resto de ayuda exterior¹⁷⁴).

Frente a esto, los talibanes entienden bien la tradición sociopolítica afgana, y la ponen en práctica donde pueden, respetando sus instituciones tradicionales. Es lo que ocurre, por ejemplo, en la ciudad de Charkh, al este del país, controlada por los talibanes, que respetan el poder de las familias, los ancianos y los mulás, y sin las crueldades de los noventa¹⁷⁵.

En estas circunstancias, no cabe asumir –como hace la AJP-3.4.4– que un afgano aceptará sin más que el Estado es la forma adecuada de organización sociopolítica. Su sistema sociopolítico tradicional lleva siglos funcionando; ¿por qué pasarse a otro que no termina de arrancar?

¹⁷⁰ WITTER, J. S. «What Went Wrong: Why the US's State-building Efforts Failed in the War in Afghanistan». *Political Science Honors Projects*, n.º 56. 2016, pp. 53-54. Disponible en http://digitalcommons.mcalester.edu/poli_honors/56 (consulta: 18 de febrero de 2019).

¹⁷¹ YOUSAF, F. *Supra cit.* 2019, p. 7.

¹⁷² DORRONSORO, G. *Supra cit.* 2007, párr. 28.

¹⁷³ ROGGIO, B. y GUTOWSKI, A. «Mapping Taliban Control in Afghanistan». *FDD Long War Journal*. 2019. Disponible en <https://www.longwarjournal.org/mapping-taliban-control-in-afghanistan> (consulta: 3 de abril de 2019).

¹⁷⁴ BYRD, W. A. y FARAH, S. Z. «Improving Afghanistan's Public Finances in 2017-2019». Informe Especial n.º 424. Washington: United States Institute of Peace, 2018, p. 2. Disponible en https://www.usip.org/sites/default/files/2018-04/sr_424_byrd_farahi_final.pdf (consulta: 23 de marzo de 2019).

¹⁷⁵ JACKSON, A. «The Taliban's Fight for Hearts and Minds». *Foreign Policy*. 2018. Disponible en <https://foreignpolicy.com/2018/09/12/the-talibans-fight-for-hearts-and-minds-afghanistan/> (consulta: 1 de mayo de 2019).

Los problemas de insistir en construir un Estado

A pesar de lo anterior, la AJP-3.4.4 y las iniciativas de la comunidad internacional insisten en levantar una estructura estatal en Afganistán. Es algo comprensible: desde los noventa, Naciones Unidas insiste en el concepto de *state-building* como panacea de muchos de los males del subdesarrollo¹⁷⁶, y el miedo a los «Estados fallidos» mantiene viva la creencia de que una estructura estatal es necesaria para mantener el orden.

En realidad, la tradición afgana de organización sociopolítica no debería ser difícil de entender para Occidente. Es similar a la situación que había en Europa durante el Sacro Imperio Romano Germánico, en el que el emperador, el papa, obispos, príncipes y nobles ejercían cada uno diferentes grados de poder político, representativo, militar, jurídico o espiritual. Igualmente, «la Liga hanseática, la Confederación helvética, el Imperio romano, la Confederación iroquesa, el Concierto Europeo y los primeros Estados Unidos son ejemplos familiares de sistemas de poder y autoridad distintos del sistema de Estados»¹⁷⁷.

Además, el Estado moderno es aún un modelo de organización sociopolítica muy joven cuando se compara con otros, milenarios. Así, aunque nació en el siglo XV, solo se asentó como modo de organización sociopolítica bien entrado el siglo XIX¹⁷⁸. Joven, decimos, y quizá en extinción: los acontecimientos históricos, económicos y tecnológicos desde comienzos del siglo XXI están «disminuyendo la posibilidad de ver el poder como un monopolio espacial ejercido exclusivamente por los Estados»¹⁷⁹. ¿Por qué empeñarse, entonces, en considerarlo como «el» modelo organizativo por excelencia?

Asumir, como hace la AJP-3.4.4, que, para la población local, el Estado es una organización sociopolítica *a priori* legítima y aceptable suscita dos problemas. El primero, que, si no es así, por muchos recursos que se dediquen a apoyar la labor del Estado, la población local no pasará *ipso facto* a verlo como legítimo, y solo lo percibirá como una fuente de recursos o beneficios materiales. El segundo problema, que toda otra organización sociopolítica con relaciones de poder (tribus, familias, etc.) pasa a ser ilegíti-

¹⁷⁶ BERENGUER LÓPEZ, F. *Supra cit.* 2016, p. 160.

¹⁷⁷ AGNEW, J. *Supra cit.* 2005, p. 63.

¹⁷⁸ *Ibíd.*, p. 57.

¹⁷⁹ *Ibíd.*, p. 59.

ma y hay que acabar con ella, con el consiguiente desarraigo y agravio para la población local.

Segunda diferencia: la democracia, vía no tan legítima para acceder al mando

En la tradición afgana, el mando se ha obtenido legítimamente de varias maneras: por la fuerza (quien tiene la milicia más poderosa es quien da las órdenes), por la edad (el respeto a los ancianos hace que sean quienes toman las decisiones en las tribus¹⁸⁰), el sexo (los varones indican qué se hace en el seno de las familias¹⁸¹) o el tener algo de formación en materia religiosa (caso de los mulás). Además, el mando era limitado a un ámbito concreto, en el que la vía concreta mostraba excelencia. Así, el señor de la guerra obtenía el mando por la fuerza, sí, pero solo en el ámbito de la seguridad, y porque, para los afganos, la fuerza es muestra de excelencia en ese campo; el anciano obtenía el mando por su edad, sí, pero solo para formar parte del consejo tribal, y porque, para los afganos, la experiencia que va con la edad es prueba de excelencia en su ámbito; y así con el resto de actores.

Desde luego, la elección democrática no está entre estos modos tradicionales de acceso al mando. Pero es que, además, «[l]a mayoría de fuentes consuetudinarias de legitimidad está basada en confianza y reciprocidad (...), responsabilidad y obligación»¹⁸². ¿Cómo va un afgano a dar la confianza a un gobernante que no ha conocido personalmente a lo largo de años? ¿Cómo se le puede pedir que elija a un gobernante que no ha probado antes que tiene fuerza suficiente para protegerlo?

Por último, está la percepción negativa que tienen muchos afganos –y poblaciones de otros lugares del mundo musulmán– hacia la democracia. Muchos la asimilan a los ideales y cultura occidentales, «que son vistos como libertinos e inmorales»¹⁸³.

¹⁸⁰ YOUSAF, F. *Supra cit.* 2019, p. 2.

¹⁸¹ DUPREE, N. H. *Supra cit.* 2004, p. 312.

¹⁸² CLEMENTS, K. P. «Note on building effective, legitimate and resilient state institutions». Ponencia en el seminario en el Banco Mundial (abril de 2009) sobre el deterioro de la gobernanza. 2009, p. 4. Disponible en http://siteresources.worldbank.org/EXTLICUS/Resources/511777-1224016350914/5474500-1257529177557/Notes_Clements_Institution_Building_HS_Apr8_09.pdf (consulta: 23 de febrero de 2019).

¹⁸³ HUSHAGEN, A. «Democracy in Afghanistan». *The Oslo Center*. 2012. Disponible en <http://www.oslocenter.no/en/2012/09/democracy-in-afghanistan/> (consulta: 11 de marzo de 2019).

Por tanto, en la tradición afgana, usar la elección democrática –como promueve la doctrina COIN de la OTAN y el resto de la comunidad internacional– no es la vía para lograr legítimamente el mando. La violencia es fuente de legitimidad en algunas partes del mundo; de hecho, el uso de la violencia por parte de la insurgencia talibán le da más legitimidad, al mostrar que domina la situación de seguridad, y lo hace merecedor del poder a los ojos de la población local.

No debería resultar tan complicado para los occidentales entender que la elección popular puede no ser la única vía legítima. Durante siglos nos hemos regido por monarquías basadas –legítimamente– en el nacimiento o en el regicidio; por señores feudales cuyo poder –legítimo– dependía de la fuerza de sus tropas; por líderes religiosos que obtenían su poder –legítimo– de haber recibido las sagradas órdenes; por ancianos que, en el ámbito de los pueblos o las familias, recibían su poder de la edad. ¿Por qué cuesta tanto entender que otros pueblos puedan, hoy día, actuar y creer de esta manera?

Tercera diferencia: ¿es la paz una prioridad absoluta?

La guerra suele conllevar pérdidas en salud, vida, recursos, tranquilidad... Ahora bien, cuando una sociedad le atribuye también beneficios (materiales, morales, de prestigio, religiosos), la guerra puede ser algo preferible a la paz. Algo así ocurre en Afganistán, y es claramente perceptible en tres supuestos.

En primer lugar, participar en la *yihad* conlleva un gran honor social para el individuo y su familia, es una obligación del creyente y perder la vida («martirio») en ella es premiado por Alá con el paraíso para el fallecido y sus familiares¹⁸⁴.

Después está el orgullo étnico: saber quién eres, estar orgulloso de serlo, no estar sometido a otro grupo, no perder la identidad, son valores más importantes que la vida en muchas partes del mundo. Si para evitar la «contaminación» occidental hay que luchar, se hará¹⁸⁵. Como dijo en el siglo XIX el primer estudioso de Afganistán, Mountstuart Elphinstone, los afganos están conformes con la discordia, con las alarmas, con la sangre; pero nunca con un amo¹⁸⁶.

¹⁸⁴ JOHNSON, R. *Supra cit.* 2011, pp. 9-10.

¹⁸⁵ *Ibid.*, p. 13.

¹⁸⁶ MANCHANDA, N. *Supra cit.* 2018, p. 171.

El tercer supuesto es puramente preventivo. En un ambiente violento y con recursos escasos, el ser percibido como un gran guerrero es un medio de disuadir de ataques¹⁸⁷. Obviamente, esta «carrera por el prestigio guerrero» lleva a preferir, en los jóvenes, la violencia a un temperamento pacífico¹⁸⁸.

La insurgencia talibán es consciente de lo anterior, y logra aunar los tres efectos. Así, luchar contra los extranjeros infieles –y contra los afganos que los apoyan– implica que sus combatientes estén haciendo la *yihad*; la lucha contra un enemigo con mayor potencia de fuego hace crecer el orgullo; el ser parte de la insurgencia hace ser respetado por sus vecinos.

En Occidente, donde la vida, la salud y el bienestar material son hoy valores prioritarios a la creencia en Dios, la identidad y el honor, es difícil entender lo anterior. Pero hubo un tiempo –como muestra gran parte de nuestra literatura, desde el *Cantar de Mío Cid* hasta los *Episodios Nacionales* de Galdós– en el que era al contrario.

Cuarta diferencia: las comodidades materiales, no tan importantes

La OTAN yerra cuando cree que los afganos atribuyen al bienestar material (vida, salud, comodidad) la misma prioridad que los occidentales. En primer lugar, aun apreciando el bienestar, los afganos –y muchos otros pueblos– consideran la vida en la Tierra como algo secundario, siendo lo principal llegar a las delicias del paraíso (*yanna*). Esto queda claro en la sura 57, aleya 20, del Corán:

«Sabed que la vida del mundo es en realidad juego y distracción, así como apariencia, jactancia entre vosotros y rivalidad en riqueza e hijos. Es como una lluvia que admira a los sembradores por las plantas que genera, pero que después se secan y las ves amarillentas hasta convertirse en deshecho. En la Última Vida habrá un duro castigo, y también perdón de Alá y beneplácito. La vida del mundo no es más que el disfrute del engaño».

También es evidente en la sura 4, aleya 77:

«La posesión en disfrute de esta vida es poca cosa; la Última Vida es mejor para quien es temeroso».

¹⁸⁷ JOHNSON, R. *Supra cit.*; 2011, p. 16.

¹⁸⁸ *Ibíd.*

El ejemplo más paradigmático de esta escasa importancia del bienestar material para los afganos es el fracaso de los programas de reinserción de talibanes que puso en pie Estados Unidos en Afganistán en 2010. Fue debido a que, «aunque un elevado porcentaje de insurgentes eran jóvenes desempleados, los incentivos económicos y similares no tuvieron el efecto desmovilizador que se esperaba»¹⁸⁹.

La relativización del bienestar emana también del fatalismo propio del islam: todo bien y todo mal sale de Alá, según interpretación de la sura 10, aleya 49, del Corán. ¿Para qué esforzarse en mejorar las condiciones materiales? Así, si una mujer muere porque Alá lo ha querido, de poco servirá introducir medidas de salud pública; si un tractor funciona porque Alá lo quiere, no hace falta mantenimiento¹⁹⁰. Es un cierto determinismo «en el que un hombre que lleve a cabo su papel social asignado (no elegido) puede esperar como recompensa el paraíso»¹⁹¹.

El segundo punto en el que se muestra que la doctrina COIN no acierta en sus medidas que proporcionen bienestar material es una cuestión de competencia: ¿quién consideran los afganos que debe proporcionar ese bienestar?

Pues bien, en la tradición afgana, el bienestar es función esencial de la familia, y justifican la existencia de esta como institución social. «La familia en sentido amplio funciona como la principal unidad económica, social y política de la sociedad, y garantiza seguridad, del nacimiento a la muerte, a cada hombre y mujer»¹⁹².

Por ello, aunque desde luego no van a rechazar beneficios materiales de otros entes (Estado, insurgencia), la población local no considera que esa función sea competencia de ellos, por lo que las medidas COIN de mejora de condiciones de vida no servirá para obtener legitimidad a los ojos de la población. Por poner un ejemplo que entendamos en Occidente, un juez puede darnos muestras de afecto, y le estaremos agradecidos, pero ello no va a darle más legitimidad como juzgador a nuestros ojos, ya que atribuimos la función de dar afecto a la familia o a los amigos.

Los talibanes, sin embargo, lo entendieron bien en los noventa y lo siguen entendiendo bien hoy: su reivindicación de la vida

¹⁸⁹ BARCO MARTÍNEZ, M. *Supra cit.* 2016, p. 12.

¹⁹⁰ DUPREE, L. *Supra cit.* 1973, p. 250.

¹⁹¹ *Ibíd.*

¹⁹² DUPREE, N. H. *Supra cit.* 2004, p. 313.

sencilla y desprovista de lujos es vista por muchos afganos como respeto por su tradición e identidad, y por ello recibieron el apoyo masivo que los condujo al poder en 1996¹⁹³, sin ser tachados de colaboracionistas con el extranjero, como el Gobierno afgano hoy.

Hagamos, por último, una consideración particular de las medidas COIN para fomentar la igualdad de género, basadas en las asunciones de que la población local considera una mayor participación de la mujer como un valor esencial y que las mujeres locales son, de entrada, favorables a asumir derechos.

Pues bien, mientras que el principio occidental de la igualdad de género se basa en otorgar a ambos sexos mismos derechos, expectativas y roles, en Afganistán cada sexo tiene asignados sus derechos y deberes. La presión social lleva a mantener los roles tradicionales dentro de la familia, unidad jerarquizada bajo los varones, cuya función es velar por el honor y estatus social de la familia¹⁹⁴. En estas circunstancias, promover la igualdad de género vulnera la jerarquía familiar, y fomentar el trabajo de la mujer fuera del hogar va en contra del reparto tradicional de roles familiares en Afganistán.

Además, las propias mujeres afganas tienden a rechazar la igualdad en derechos y roles, por una cuestión de estatus. En Occidente, el estatus social de una mujer tiende a depender de la capacidad de realizar actividades de manera similar al hombre (trabajo, etc.); por el contrario, en Afganistán su estatus depende del honor familiar e individual: «el honor es la roca sobre la que descansa el estatus social»¹⁹⁵. Este honor consiste en cumplir con los derechos y obligaciones propios de su sexo y posición familiar: gestionar su hogar, criar a la prole o apañar casamientos; como dice Dupree, «las mujeres son el centro de la familia, (...) las guardianas de los valores de la sociedad»¹⁹⁶.

Una vez más, en los noventa, los talibanes tuvieron en cuenta lo anterior, y lo usaron para ganar el apoyo de la población¹⁹⁷. Y cuando perdieron el favor popular, lo hicieron precisamente por una cuestión de roles familiares: la crisis económica a la que llevó la gestión talibán impidió a los hombres cumplir su papel de

¹⁹³ JOHNSON, R. *Supra cit.* 2011, p. 252.

¹⁹⁴ DUPREE, N. H. *Supra cit.* 2004, p. 312.

¹⁹⁵ *Ibíd.*, p. 313.

¹⁹⁶ *Ibíd.*

¹⁹⁷ *Ibíd.*, pp. 323-324.

proveedores al hogar, papel que fue asumido por sus esposas, que se dedicaron a la mendicidad; además, las humillaciones a los hombres que no respetaban la estricta ley islámica vulneraron su autoridad¹⁹⁸. Hoy, esto lo están teniendo en cuenta en los distritos que controlan; así, mantienen el papel tradicional de la mujer afgana, no llegan a los extremos de hace veinte años¹⁹⁹.

Quinta diferencia: respeto... ¿a qué derecho?

La pirámide kelseniana que hace depender la legitimidad de todo el sistema jurídico estatal de la constitución no significa nada para un afgano, por lo que el respeto a las normas del Estado, cuando no se reconoce a esta legitimidad, no es un valor para los afganos.

Pero es que, además, algunos de los principios que tratan de instaurarse mediante las leyes estatales no están en absoluto en la tradición afgana. Es el caso de la igualdad ante la ley o la no discriminación étnica. Respecto de lo primero, ya vimos cómo cada persona tiene asignada –por el sexo, clan o profesión– una serie de derechos y deberes que lo enmarcan en la sociedad²⁰⁰; es decir, en la cultura afgana, no se concibe que todos tengan los mismos derechos y obligaciones, con lo que el principio de igualdad ante la ley no tiene razón de ser.

Por lo que respecta al principio de la no discriminación por motivos étnicos, nada mejor que recurrir a las palabras de Dupree: «[l]os gobernantes occidentales (...) tienden a menudo a igualar el orgullo étnico, una actitud positiva, con discriminación racial, una actitud negativa»²⁰¹. Así, dar ventajas a los de su misma etnia o tribu –que es considerado negativo por Occidente– no es sino hacer honor a sus orígenes y el vínculo que lo hace formar parte de su grupo.

Esta desvinculación de los modernos principios jurídicos encarnados por el derecho de origen estatal es perceptible hoy en la

¹⁹⁸ *Ibíd.*, pp. 324-325.

¹⁹⁹ CONSTABLE, P. «In Taliban-controlled areas, Afghan women face restrictions, but some find ways to push back». *The Washington Post*. 13 de marzo de 2019. Disponible en https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/in-taliban-controlled-areas-afghan-women-face-restrictions-but-some-find-ways-to-push-back/2019/03/12/aed31eb6-41db-11e9-85ad-779ef05fd9d8_story.html?noredirect=on&utm_term=.9ed164885837 (consulta: 23 de abril de 2019).

²⁰⁰ DUPREE, L. *Supra cit.* 1973, p. 659.

²⁰¹ *Ibíd.*, p. 660.

aplicación del derecho a nivel regional y local. La sharía y la tradición pastún o tayika son las normas aplicadas por instituciones judiciales informales (*shuras, jirgas, mulás*), que siguen funcionando independientemente de que haya o no Estado²⁰². Esto es especialmente así en las áreas controladas por los talibanes²⁰³, que, una vez más, respetan la tradición, conscientes de la fuerza que esta tiene.

¿Ceguera? ¿Neocolonialismo?

Tras las anteriores incongruencias, nos hacemos una pregunta: ¿a qué se debe ese desajuste entre la doctrina COIN de la OTAN y la realidad social local?

La justificación que primero viene a la mente es que los redactores de la doctrina COIN no fueron capaces de salir de su sistema de valores fundamentales y entender que otras sociedades pudieran tener otros. Desde luego, es una explicación razonable; cuando algunas prácticas sociales de grupos sociales distintos del nuestro reciben los epítetos de «bárbaras», «retrasadas» o «trasnochadas», suele ser debido a que tenemos tan asumida la superioridad de nuestros valores que ni siquiera llegamos a plantearnos que otros puedan estar, al menos, al mismo nivel.

Sin embargo, es dudoso que esta sea la razón: la propia AJP-3.4.4 se muestra consciente de la diferencia en valores cuando admite que «[e]l entorno humano incluye los valores, normas y creencias que se reflejan en distintas estructuras y sistemas. Es conformado por actitudes individuales, asunciones y expectativas, y, en su base, consiste en redes, percepciones, motivaciones y necesidades»²⁰⁴. E igualmente, cuando dice que la definición de lo que es justo depende de los valores locales²⁰⁵, que la población local puede situar la legitimidad en actos o características distintas de aquellas habituales para la OTAN²⁰⁶ o que la autoridad puede emanar de valores distintos a los de Occidente²⁰⁷.

Una segunda explicación de la incongruencia es la de neocolonialismo. Pero, teniendo en cuenta lo costoso –en términos hu-

²⁰² BERENGUER LÓPEZ, F. *Supra cit.* 2016, p. 173.

²⁰³ JACKSON, A. *Supra cit.* 2018.

²⁰⁴ AJP-3.4.4, punto 0282.

²⁰⁵ AJP-3.4.4, punto 0414.

²⁰⁶ AJP-3.4.4, punto 0275.

²⁰⁷ AJP-3.4.4, punto 0309.

manos, financieros y políticos– que son las operaciones militares, no es probable que se ponga en riesgo el éxito de tal operación tan solo por extender valores que podrían transmitirse por vías más sencillas, como campañas internacionales, películas o, en un extremo, sanciones.

Descartado lo anterior, solo podemos encontrar una explicación, y es desalentadora: que lo que busca, por encima de todo, la doctrina COIN de la OTAN es la legitimidad a los ojos de las poblaciones de los países de la OTAN. Esto se ve tanto en los valores puramente occidentales que hemos visto que las medidas COIN tratan de garantizar, como en la insistencia en respetar el derecho internacional y el de los países OTAN.

Así, no se trataría tanto de que la población local afgana dejara de apoyar a la insurgencia, sino de que la población alemana, estadounidense, española, francesa,... considerasen legítimas las actuaciones de la Organización del Tratado del Atlántico Norte. Estas son, al fin y al cabo, las que tienen que dar el apoyo último –moral, financiero– a las operaciones COIN. Además, en el caso de que naufrague una operación COIN por este motivo, siempre se puede atribuir tal fracaso al «barbarismo, la radicalización o el intervencionismo de terceros actores».

Conclusiones del estudio

En este escrito hemos mostrado, en primer lugar, que el núcleo de la doctrina COIN de la OTAN no es –como podría pensarse– derrotar militarmente a la insurgencia; antes bien, su pilar es lograr que el gobierno local (y las fuerzas COIN) sea percibido por la población local como legítimo.

Seguidamente hemos desvelado que las medidas propuestas por la doctrina COIN tratan de asegurar ciertos valores o creencias subyacentes: que el Estado es la única organización sociopolítica válida, que la democracia es la única vía aceptable para llegar al poder, y que la paz, el bienestar material y el respeto a la legalidad estatal son la cúspide de toda escala de valores. A este respecto, hemos comprobado que la OTAN tiende a asumir que la población local comparte estos valores, y les da también la misma importancia que reciben en los países OTAN.

En tercer lugar, se ha visto cómo algunos de estos valores (el Estado como único sistema de organización sociopolítica, la de-

mocracia como vía principal de obtención del mando, principio de legalidad) no son tales en la mayoría de la población afgana; y cómo otros (paz, bienestar material) sí son valores, pero desde luego están muy por debajo de otros como la pervivencia de su tradición cultural, la gloria y el orgullo como grupo, el paraíso o la continuidad de su religión en sus hijos.

Accesoriamente, de este estudio hemos obtenido otras conclusiones. En primer lugar, que la falta de avances en el conflicto afgano, a pesar de la inversión material y humana de los últimos dieciocho años, se entiende mejor si, en lugar de contemplarlo como una lucha por el poder entre un grupo armado y un gobierno local, se considera un conflicto entre partidarios de dos sistemas de valores. En efecto, solo algo tan íntimamente vinculado con la identidad –como son los valores– puede llevar a arriesgar la vida durante tantos años y con tal inferioridad de medios armamentísticos.

La segunda conclusión adicional es que diseñar políticas públicas –como la COIN– que sean efectivas en otras culturas y cosmovisiones exige un enorme ejercicio de introspección que nos ayude a detectar las diferencias entre valores. Habrá quien diga que utilizar el conocimiento sobre la cultura de una sociedad es «convertir en arma la antropología», por usar el término de David Price²⁰⁸. Pero, si hay algo esencial y previo a toda acción militar, es conocer al enemigo, como recogió Sun Tzu.

Una tercera conclusión es que poner en práctica abruptamente las medidas y principios COIN de la AJP-3.4.4 no es lo más efectivo para lograr la legitimidad de la población local, en particular en Afganistán. Con un 75 % de la población que vive en el medio rural (por tanto, en el entorno de las tribus y los mulás), y un 68 % de la población total que no sabe leer ni escribir²⁰⁹, es poco probable que los valores de la COIN sean apreciados positivamente por la mayoría y lleven a que esta considere legítimo al gobierno que los defiende. Esto hace temer que el documento analizado no ha realizado un análisis suficientemente profundo de la experiencia de la OTAN en este país; es, precisamente, lo esencial al redactar doctrina militar, ya que «la diferencia entre las teorías y la doctrina es que esta

²⁰⁸ PRICE, D. *Weaponizing Anthropology*, Londres, Counterpunch, 2011.

²⁰⁹ UNESCO-Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. *Datos por país sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. 2017. Disponible en <http://uis.unesco.org/country/AF> (consulta: 3 de abril de 2019).

última está basada en evidencias obtenidas de la experiencia o de la experimentación»²¹⁰.

La última conclusión adicional es que la legitimidad –es decir, aceptar libremente que alguien te de órdenes– es en Afganistán un concepto mucho más sólido (implica más compromiso, más voluntad de obedecer, y, por tanto, más riesgo) que en Occidente. Ello explica que, para dar legitimidad, los afganos exijan mucho más que mero beneficio material.

Solo podemos conjeturar a qué se debe esta diferencia en lo que implica «legitimidad». Probablemente en Occidente la legitimidad conlleva menos compromiso porque, desde la Ilustración, la obediencia ciega ha dejado de ser vista como un valor («fidelidad») para ser considerado como un precursor de arbitrariedad («sometimiento»). Por eso mismo, porque está ciertamente descafeinada, la legitimidad en esta parte del mundo suele darse o retirarse en función del beneficio material que procure al individuo, y es, en definitiva, algo más volátil. Lo contrario ocurre en la cultura afgana y similares: dado que dar legitimidad a un dirigente conlleva que el individuo va a obedecer, si es preciso, hasta la muerte, es más exigente antes de otorgarla.

Propuestas para una mayor efectividad COIN

Una aclaración previa

Partiremos de que el objetivo de la estrategia COIN sigue siendo que el gobierno local obtenga legitimidad a los ojos de la población.

Obviamente, lo más sencillo sería impulsar medidas que respetasen los valores afganos: que las medidas COIN no apoyasen el Estado, sino la organización en tribus y la multidimensionalidad del poder (en *jirgas*, clanes, familias, señores de la guerra o mulás); que fomentasen el orgullo étnico (si fuera necesario, promoviendo los enfrentamientos); o que eliminasen toda la legislación que promoviera la igualdad étnica o por razón de sexo.

²¹⁰ SANTÉ ABAL, J. M. «La doctrina aeroespacial y la estrategia de seguridad aeroespacial», en BERNAL GUTIÉRREZ, P. (coord.). *Hacia una estrategia de seguridad aeroespacial. Cuaderno de Estrategia n.º 192*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2017, pp. 105-146; p. 112. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_192.pdf (consulta: 29 de abril de 2019).

Pero no podemos proponer esta solución porque esto ya se ha probado (y dio lugar a la era talibán de 1996-2001, aborrecida por los propios afganos) y porque, en un mundo interconectado, supondría un riesgo inasumible para la OTAN. En efecto, el sistema de valores tradicional afgano se basa en tal estructura sociopolítica (múltiples focos de poder) y tales valores (violencia como catalizador de la identidad, primacía del paraíso sobre la vida terrena) que conforma una sociedad con violencia estructural²¹¹; en definitiva, el sustrato que hace posible –y probable– el surgimiento de una insurgencia. El contacto con culturas que asignan más valor a la paz y el bienestar material llevaría al conflicto más tarde o más temprano.

Por tanto, y con el fin de buscar la solución que más garantice la paz, las propuestas que realizaremos para obtener la legitimidad a los ojos de la población local irán encaminadas a asentar, poco a poco, los valores descritos en la segunda parte de este trabajo.

Este tipo de solución será, a buen seguro, acusado de falta de respeto por otras culturas. Frente a ello, dos ideas: la primera, que el relativismo en valores solo es factible si las culturas no tienen contacto entre sí, algo que solo estuvo vigente en la era precolombina; la segunda, que «[I]a vitalidad de una sociedad se conserva manteniendo un equilibrio entre recibir lo nuevo y atesorar el pasado. Una mezcla de innovación y continuidad imbuje a una sociedad con ese sentimiento de identidad esencial para mantenerla fuerte»²¹².

Propuestas concretas

El primer cambio en la doctrina COIN es drástico: no publicarla. Es necesario porque se pretende cambiar los valores de una población de manera subrepticia, y porque, si la insurgencia sabe las grandes líneas estratégicas, lo tiene fácil para desarrollar las suyas. En segundo lugar, hay que asumir que la estrategia COIN pasa ineludiblemente por un cambio del sistema de valores de la población local. El tercer cambio es explicitar, en el documento reservado que plasme la doctrina COIN, los valores fundamentales concretos que se pretenden extender entre la población local. No es aceptable que haya que desenterrarlos penosamente, y mejorará la eficacia de las operaciones específicas.

²¹¹ JOHNSON, R. *Supra cit.* 2011, p. 16.

²¹² DUPREE, N. H. *Supra cit.* 2004, p. 329.

En último lugar, un nuevo principio esencial: es fundamental calmar el miedo de la población local a perder su identidad, a ser «contaminados por Occidente». Para ello, el fomento de los valores de la segunda parte de este escrito debe ser tenue y discreto en las etapas iniciales, y solo con el paso de los años puede aumentarse el nivel de intensidad de su promoción.

Seguidamente sugerimos una serie de acciones sobre ámbitos concretos:

- Acciones sobre la organización sociopolítica.

Hay que descartar dejar súbitamente fuera de juego las fuentes no estatales de poder (*jirgas*, clanes, familias, señores de la guerra o mulás, en el caso de Afganistán), y despojarles de su poder para entregárselo al Estado. Como dice el coronel Berenguer, «[s]obre Iraq ya están disponibles excelentes estudios académicos que presagiaban que la forzada involuación de clanes y tribus realizada podría acarrear una fractura social de carácter impredecible, tal y como por desgracia estamos presenciando»²¹³.

Por el contrario, estas fuentes (muy especialmente, la familia) deben ser, de entrada, reconocidas y respetadas. Esto puede hacerse asignándoles ámbitos exclusivos de competencia (seguridad, normativa social, resolución de conflictos), y, solo después, ir integrándolas progresivamente en las instituciones del Estado. La acción militar puede apoyar este proceso garantizando la seguridad de estos actores al realizar sus funciones.

Por último, conviene rechazar algunas propuestas. Una de ellas es la de integrar rápidamente las fuentes tradicionales de poder en el Estado²¹⁴. Esto implica que el Estado es la institución principal, algo que no será bien visto por la población local más tradicional. Una segunda propuesta que no creemos acertada es la de dar el poder exclusiva y permanentemente al sistema tribal, como parece ser la propuesta preponderante estos últimos años en la literatura sobre Afganistán²¹⁵. Consideramos que ello conlleva la inestabilidad e ignora las demás fuentes tradicionales de poder (familias, señores de la guerra, mulás).

²¹³ BERENGUER LÓPEZ, F. *Supra cit.* 2016, p. 177.

²¹⁴ *Ibíd.*, p. 173.

²¹⁵ MANCHANDA, N. *Supra cit.* 2018, pp. 181-182.

- Acciones sobre la vía de acceso a una posición de mando.

En este ámbito es necesario algo similar al epígrafe anterior: empezar manteniendo y asegurando las vías tradicionales por las que se accede a una posición de poder (fuerza, edad, etc.), para, muy poco a poco, ir instaurando y extendiendo la elección democrática. Eso sí, es necesario un mínimo educativo en la sociedad para que el sufragio sea legítimo; lo contrario lleva a la compraventa de votos generalizada.

La acción militar en este aspecto sería también similar al anterior: garantizar la seguridad de quienes hayan cumplido los requisitos tradicionales para acceder a la posición de mando; y, a medida que se hiciera más común la celebración de elecciones, proteger los procesos electorales.

- Acciones sobre los valores de paz, bienestar y principio de legalidad.

Eliminar la violencia estructural de una sociedad (es decir, que prime la paz y el bienestar sobre la violencia en la jerarquía de valores) es solo posible actuando en los más jóvenes, que aún no han asumido la violencia y el orgullo étnico como parte de su identidad. Las vías para inculcarles estos valores son la escuela y la apertura a los mensajes del exterior (Internet, televisión). Aquí, el papel de las fuerzas COIN estaría en dar seguridad a las escuelas y otros centros que transmitiesen estos mensajes, que a menudo son blanco de la insurgencia, consciente del poder de cambio que implican.

Respecto del principio de legalidad, una vez más la estrategia sería empezar garantizando todo el derecho –no solo el de fuente estatal–, y, solo poco a poco, hacer que las normas consuetudinarias o procedentes de la sharía fueran perdiendo relevancia. En cuanto a la acción militar en este ámbito, se trataría de asegurar el *rule of law*, pero entendiendo este como todo derecho, incluido el procedente de los *mulás* y *jirgas*.

Ciertamente, es factible que estas fuerzas tengan que asegurar la ejecución de normas contrarias a los valores de los países OTAN. Pues bien, es esencial que, a pesar de ello, se ejecuten. El rechazo que esto provoque a la mentalidad occidental no puede echar a perder una estrategia que está basada en hacer desaparecer poco a poco ciertas prácticas y valores. Con esfuerzo, en unas décadas habrán cesado de existir. Ahora bien, si se pretenden imponer todos nuestros valores desde el principio, solo conse-

guirá que, en unas décadas, los valores que rechazamos sigan vigentes.

Dos ingredientes ineludibles

En cualquier caso, para que los anteriores valores sean adoptados, son necesarios dos ingredientes comunes a todas las acciones propuestas.

En primer lugar, es necesario lograr que los «nuevos» valores no sean percibidos como algo definitorio de los occidentales. Para ello, habrá que recurrir a lo que ya se hizo en el Afganistán de los setenta: enviar a ciudadanos a recibir formación fuera²¹⁶. Hoy, se está haciendo con el Curso de Altos Estudios de Defensa para Oficiales Superiores Afganos que lleva a cabo cada año el CESE-DEN en Madrid.

El segundo ingrediente es tiempo. Hay que dar tiempo a la población local para que vaya haciéndose a la idea de que estos valores no son nocivos por el hecho de ser opuestos a los que ha tenido durante siglos. Como dice Dupree, «la mera lógica no puede destruir de la noche a la mañana el aura de sanción religiosa que se desprende de una costumbre vigente durante más tiempo del que se puede recordar»²¹⁷. También Occidente lo ha necesitado. Así, respecto de la construcción del Estado, España y Francia lo levantaron a base de limar, durante siglos, el poder de la nobleza territorial. ¿Por qué esperar que Afganistán lo logre establecer en diez o veinte años?

Ahora bien, esto nos lleva a un nuevo tipo de campañas para la OTAN y para Occidente en general: campañas muy, muy largas, en las que los objetivos finales –cambio en los valores– no se hacen públicos. Obviamente, esto es un desafío en la sociedad actual, en la que los resultados inmediatos y la transparencia son principios inatacables, y las operaciones militares largas son vistas con horror. Pero es la única manera de tener éxito. Paradójicamente, acabamos este trabajo proponiendo –sin mucha esperanza– que Occidente adopte dos valores extranjeros: la paciencia extrema y la confianza ciega en el líder.

²¹⁶ DUPREE, N. H. *Supra cit.* 2004, pp. 315-316.

²¹⁷ DUPREE, L. *Supra cit.* 1973, p. 532.

Capítulo quinto

La responsabilidad de proteger: de la retórica a la práctica. Retos para su aplicación

Alicia Moral Revilla

Resumen

Tras las críticas y el rechazo de las llamadas intervenciones humanitarias de los años 90 del pasado siglo, la responsabilidad de proteger aparece en 2005, en el contexto de Naciones Unidas, para responder a la necesidad de la comunidad internacional de dotarse de un mecanismo efectivo para prevenir y evitar las violaciones masivas de derechos humanos. Sin embargo, a pesar de los avances en el desarrollo y consolidación del nuevo concepto, y de que goza la aceptación generalizada por parte de la mayoría de los países, todavía adolece de una serie de defectos de diversa índole que impiden o limitan su aplicación efectiva.

En todo caso, el concepto de la responsabilidad de proteger es considerado por la mayoría de la doctrina como una innovación normativa que permite reconciliar dos principios de derecho internacional hasta hace pocos años opuestos: la soberanía de los Estados y la protección de los derechos humanos y constituye un marco de actuación, a disposición de la comunidad internacional, para prevenir y evitar que vuelvan a producirse crímenes atroces contra las poblaciones vulnerables.

Palabras clave

Responsabilidad de proteger, intervención humanitaria, seguridad humana, soberanía, genocidio, derechos humanos.

The responsibility to protect: from rhetoric to practice. Challenges por its implementation

Summary

Following the criticism and rejection of the so called humanitarian interventions of the 1990s, the UN developed the concept of Responsibility to Protect in 2005. It was introduced due to the pressing need of the international community to have an effective mechanism to prevent massive human rights violations. Nevertheless, in spite of the progress made in the development and consolidation of this new concept, which has been accepted by the majority of the countries, it still has several shortcomings that limit or prevent its effective implementation.

In any case, the concept of the Responsibility to Protect is considered by the majority of the doctrine as a normative innovation, that allows bring together two principles of international law that not long were not compatible: the state sovereignty and the protection of the human rights, ant it is a framework for the international community to prevent the commission of heinous crimes.

Keywords

Responsibility to Protect, Humanitarian Intervention, Human Security, Sovereignty, Genocide, Human Rights.

Introducción

En los últimos años, desde el final de la guerra fría, se ha producido una evolución y una transformación del concepto clásico de paz y seguridad internacional, centrado en los intereses de los Estados. En efecto, la creciente globalización debido a los avances tecnológicos y la aparición de nuevos actores y amenazas en la escena internacional, han dado lugar a una ampliación conceptual y operativa de la seguridad internacional, que ha pasado a incluir también aspectos como la economía, el medioambiente, las nuevas tecnologías o el bienestar de las personas más allá de los Estados.

Una de las dimensiones más relevantes del nuevo concepto de seguridad es precisamente la seguridad humana, que ha cobrado especial protagonismo en los últimos años, tras la violación masiva de derechos humanos o la perpetración de crímenes atroces como el genocidio, en algunos países en situación de crisis o conflicto, y la evidencia de que el derecho internacional contemporáneo y el sistema de seguridad colectiva actual no son capaces de prevenir o evitar.

Al mismo tiempo, de forma paralela e interrelacionada con la aparición del concepto de seguridad humana, el respeto y la protección de los derechos humanos empieza a tener, tras la 2.^a guerra mundial, cada vez más peso en el derecho internacional y muchos autores hablan de un proceso de humanización del derecho internacional que va a erosionar o a replantear uno de los principios sacrosantos básicos y estructurales del derecho internacional como la soberanía de los Estados.

En este contexto, en los años 90 del pasado siglo, tras el final de la guerra fría y del mundo bipolar, se inicia un debate político y jurídico sobre la legitimidad de las intervenciones con fines humanitarios. Sin embargo, son muchas las deficiencias de las que adolecía esta doctrina, tanto políticas como jurídicas y los principios más arraigados del derecho internacional, como el de no injerencia en asuntos internos, el de soberanía, o el de la prohibición del uso de la fuerza, impidieron que fuesen aceptadas por la comunidad internacional en su conjunto y continuaron produciéndose violaciones masivas de derechos humanos en diversos puntos del planeta, sin que la comunidad internacional pudiera hacer nada para impedirlo.

El concepto de responsabilidad de proteger, conocido como R2P¹, surge, precisamente, para dar respuesta a esa situación de indefensión impuesta por las propias reglas del juego tradicionales de las relaciones internacionales, estableciendo mecanismos, aceptados por la comunidad internacional, para prevenir y evitar que se produzcan crímenes atroces contra grupos de personas vulnerables.

La novedad del concepto de R2P, incorporado por Naciones Unidas (NU) en el documento final de la Cumbre Mundial de 2005, es que cambia la perspectiva respecto a la doctrina de las intervenciones humanitarias. Así, la R2P, como veremos a lo largo de este trabajo, no pone el énfasis en la intervención sino en la responsabilidad del Estado donde se encuentran las poblaciones que pueden ser víctimas de crímenes atroces y, en caso de que dicho Estado no pueda o no quiera evitar que se produzcan dichos crímenes, entonces la comunidad internacional, en el contexto de la seguridad colectiva, prevista en el Capítulo VII de la Carta de NU, podría intervenir y en caso extremo utilizar la fuerza. Posteriormente, un informe del secretario general de Naciones Unidas (SGNU) de 2009, «Hacer efectiva la responsabilidad de proteger», establece tres pilares en los que se articula la R2P: la responsabilidad del Estado, la asistencia internacional y la respuesta oportuna y decisiva.

A pesar de que el concepto de R2P fue objeto de consenso en 2005 en el contexto de NU, el recorrido hacia su aceptación por la comunidad internacional no ha sido fácil. Desde el principio ha habido varios países reticentes a su aplicación por considerar que vulnera los principios de soberanía nacional y de no injerencia y por desconocer su vertiente preventiva.

Por ello, y aunque se han producido avances muy importantes en la consolidación y aceptación del concepto, en estos años como veremos, se ha puesto de manifiesto, en reiteradas ocasiones (especialmente en el caso de Libia en 2011), que todavía existen problemas de carácter político, institucional o incluso operativo, para su aplicación efectiva, especialmente en el ámbito de la respuesta o reacción de la comunidad internacional frente a la comisión de delitos atroces contra las poblaciones, como se está poniendo de manifiesto en el caso de la guerra en Siria.

¹ La abreviación R2P (*Responsibility to Protect*) es utilizada habitualmente por organismos internacionales, países, doctrina, trabajos académicos y medios de comunicación.

En el ámbito de la prevención se plantean menos problemas, aunque se pueden hacer todavía más esfuerzos tanto para abordar, con enfoques integrales, las causas más profundas que producen la vulnerabilidad de las poblaciones, como para prevenir las causas directas como los sistemas de alerta temprana. En este contexto, tanto los Estados como la sociedad civil, las organizaciones regionales o las operaciones de mantenimiento de la paz, pueden jugar un papel muy importante.

El origen de las intervenciones humanitarias

Seguridad y derechos humanos

Tras la desaparición del mundo bipolar en los años 90, el orden internacional sufre una transformación de tal calibre, que el concepto wesfaliano de la seguridad basada en los intereses de los Estados se quiebra para dar paso, en muy pocos años, a un nuevo concepto de seguridad más amplio y global y orientado hacia la seguridad física y el bienestar económico y social de los individuos (De Castro Sánchez)².

Esta evolución del concepto de seguridad y la aparición del nuevo paradigma de seguridad humana se fue produciendo en torno a dos ejes: por una parte, la aparición de nuevas amenazas y desafíos y la proliferación de conflictos internos y, por otra, la aparición de nuevos destinatarios o beneficiarios de la seguridad o más bien, el desarrollo de una conciencia o ética global en que los intereses del individuo están por encima de los de los Estados³.

La concepción tradicional de la seguridad centrada en el Estado, en su independencia e integridad territorial, frente a agresiones armadas externas que solo se podían garantizar con el incremento de las capacidades militares, empieza a ser cuestionada en los años 80, tras el fin de la guerra fría, tanto en el ámbito académico como en el institucional y político y aparecen nuevos enfoques como el de seguridad global, seguridad cooperativa o seguridad sostenible⁴.

² DE CASTRO SÁNCHEZ, Claribel. «Hacia un concepto de seguridad en un mundo de cambios». *Dos décadas de posguerra fría*. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado-UNED. 2009, Tomo III, pp. 203-228

³ PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos. «El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos». *Afers Internacionals*, n.º 76. 2007, pp. 59-77.

⁴ VV.AA. «Respuestas globales a amenazas globales. Seguridad sostenible para el siglo XXI». *Documentos de Trabajo FRIDE*, N.º 27. 2006.

En este contexto, la agenda de la seguridad se amplía, pasa a ser global y empieza a vincularse a problemas de desarrollo, pobreza, emergencias políticas complejas, amenazas de naturaleza diversa como los tráficos ilícitos, el crimen organizado, el terrorismo, los desastres naturales y medioambientales o migraciones, a violaciones masivas de derechos humanos, genocidios, etc.

Por otra parte, es importante destacar que este proceso de cambio de enfoque de la seguridad internacional, no solo estuvo determinado por la globalización y la aparición de nuevos actores y amenazas, sino que estuvo también influenciado por una tendencia a la baja, tras el final de la guerra fría, del número de conflictos armados entre Estados⁵ y una proliferación de conflictos internos y guerras civiles sobre todo en países con regímenes autoritarios, donde se reivindicaban más derechos civiles o se producían enfrentamientos étnicos o represión de grupos determinados de la población⁶.

Además, la percepción de ausencia de amenazas convencionales contra los territorios de las potencias tradicionales, contribuyó también a que la atención de la opinión pública internacional y de los países occidentales se centrara sobre otros conflictos más lejanos, la mayoría de naturaleza interna y con unos niveles muy altos de violencia ejercida por los propios Estados sobre sus poblaciones o por grupos armados insurgentes, con dramáticas repercusiones políticas y humanitarias.

Conflictos entre Estados o conflictos internos 1989-1999												
Tipo de conflicto	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Total
Armado												
Intraestatales	43	44	49	52	42	42	34	33	30	33	33	402
Intraestatales con intervención extranjera	1	2	1	2	4	0	0	1	3	2	2	18
Entre Estados	3	3	1	1	0	0	1	2	1	2	2	16
TOTAL	47	49	51	55	46	42	35	36	34	37	37	469

Fuente Wallensten y Sollenberg⁷

⁵ SIPRI Yearbook. Oxford University Press. 2009, pp. 67-80.

⁶ PINKER, Stephen. *The Better Angels of our Nature: A History of Violence and Humanity*. London: Penguin, 2012.

⁷ WALLENSTEEN and SOLLENBERG. «Armed conflict 1989-1999». *Journal of Peace Research* 37, n.º 5. 2000, pp. 635-640, citados por ESCRIBANA, Beatriz en «La responsabilidad de proteger en Naciones Unidas». Tesis Universitat de Barcelona. 2014, p. 120.

Este proceso de cambio o evolución de la percepción tradicional de la seguridad de carácter Estado-céntrico culmina y se materializa con la aparición del concepto de «seguridad humana» formulado por primera vez por el PNUD en su informe sobre «Desarrollo Humano» de 1994. Desde entonces, tanto las diferentes agencias de NN.UU. como varias organizaciones internacionales, como el Banco Mundial, la OCDE-CAD⁸ o la UE, han desarrollado conceptos, iniciativas, indicadores y herramientas que establecen un claro nexo entre seguridad y desarrollo, desde una perspectiva integral y sostenible enfocada a la seguridad física y al bienestar económico y social del ser humano.

Sin embargo, el nuevo paradigma de la seguridad humana, que va más allá de las fronteras de los Estados y que contempla el bienestar de los individuos por encima de los intereses de los Estados, está todavía en proceso de maduración, no acaba de consolidarse y, hoy por hoy, no es operativo como concepto estructural⁹.

En efecto, a pesar de que tanto NU como una buena parte de la doctrina y algunos países lo incorporan en su discurso como un elemento definitorio de la nueva sociedad internacional globalizada del siglo XXI, el concepto de seguridad humana sigue siendo muy vago, ambiguo y controvertido y no es reconocido por toda la comunidad internacional. Algunos países y autores rechazan, incluso el concepto, ya que consideran que el discurso o la narrativa de la seguridad humana se ha instrumentalizado en muchas ocasiones para legitimar determinadas actuaciones fuera del derecho internacional y justificar injerencias en asuntos internos.

Precisamente, esta falta de universalización y de madurez del nuevo paradigma de la seguridad humana dificultó, en su momento, la aceptación o legitimación de las intervenciones humanitarias y está dificultando ahora el reconocimiento y aplicación del concepto de R2P, pudiéndose afirmar que la doctrina de R2P y su aplicación está íntimamente vinculada, como veremos, al nuevo concepto de seguridad humana y a su eventual aceptación por la comunidad internacional en su conjunto.

⁸ Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE en su Policy Guidance de 2007. «Supporting Statebuilding in Situations of Conflict and Fragility», establece un claro vínculo entre seguridad y desarrollo.

⁹ PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos. «Estudios de seguridad: de la visión tradicional a los enfoques críticos», contribución al libro de DEL ARENAL, Celestino. *Teoría de las Relaciones Internacionales*. Tecnos, 2015.

Otra de las trayectorias que confluye en la aparición de la doctrina de las intervenciones humanitarias primero y del concepto de R2P después, y que está íntimamente relacionada con el paradigma de la seguridad humana, es lo que algunos autores como Carrillo Salcedo o Pastor Ridruejo han denominado la «humanización del derecho internacional» o la «universalidad de los derechos humanos».

En efecto, al igual que el concepto clásico o tradicional de seguridad y de la estructura de las relaciones internacionales desde la Paz de Wesfalia hasta el final de la guerra fría, el derecho internacional clásico giraba en torno a los Estados. En la segunda mitad del siglo XX, aunque los principios estructurales del derecho internacional contemporáneo siguieron teniendo una base estatal, el individuo empezó a tener cierta subjetividad internacional. Así, Pastor Ridruejo señala que «efectivamente, el derecho internacional contemporáneo, aun anclado en una estructura interestatal de yuxtaposición, se está humanizando y socializando, en definitiva, moralizando y ha añadido, a las funciones relacionales y competenciales, la del desarrollo integral de los individuos y los pueblos».

En concreto, internacionalistas como el propio Pastor Ridruejo o Carrillo Salcedo consideran que tras la Segunda Guerra Mundial y la creación de las NU, el sistema internacional de protección de los derechos humanos y el derecho humanitario en seguida pasaron a formar parte del *Ius cogens* internacional, y por lo tanto a ocupar una posición principal dentro del derecho internacional. Por su parte, el profesor Truyol se refería en concreto a la Declaración de 1948 como «la expresión de la conciencia jurídica de la humanidad, representada en la ONU, y como tal, fuente de derecho superior, un *higher law*, cuyos principios no pueden desconocer sus miembros».

Este recorrido de humanización del derecho internacional y de universalización de los derechos humanos, sin embargo, todavía no ha concluido y, a veces, es cuestionado en algunos foros y por algunos países que alegan particularismos nacionales y regionales. Al respecto, tanto la mayoría de la doctrina como la jurisprudencia internacional, son unánimes en señalar que existe un núcleo duro de los derechos humanos «cuya vigencia universal en todos los supuestos y circunstancias es imposible desconocer» (Pastor Ridruejo).

Finalmente, no se puede olvidar que la aparición del concepto de jurisdicción universal, la creación de tribunales penales interna-

cionales *ad hoc* y la entrada en vigor del Estatuto de Roma en 1998 por el que se crea la Corte Penal Internacional, constituyen hitos fundamentales en este proceso de consolidación y universalización del derecho internacional de los derechos humanos y de la creación de una ética global o cosmopolitismo moral.

En definitiva, sin perjuicio de las voces en contrario que se amparan en particularismos o diferencias culturales o religiosas, la mayoría de los expertos consideran que se ha producido, en los últimos setenta años, desde de la adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948, una consolidación de las normas de protección de los derechos humanos y del derecho humanitario como *ius cogens* que ha contribuido, a su vez, a crear una conciencia jurídica universal, que está teniendo un gran impacto en la agenda internacional de muchos países, que impregna y redefine los pilares y la estructura del derecho internacional clásico basado en el Estado, para orientarlo hacia el individuo, sus intereses y su bienestar y que será la base jurídica y moral de la R2P.

Soberanía versus intervención: el caso de Kosovo

Así, precisamente, una de las consecuencias más importantes de este proceso de humanización del derecho internacional y de universalización de los derechos humanos, dio lugar, tras los trágicos acontecimientos en Ruanda, Somalia o Bosnia en los 90, al cuestionamiento de los pilares del sistema wesfaliano y los principios estructurales del derecho internacional como la soberanía de los Estados o el principio de no injerencia.

En efecto, en los años 80 y principalmente en los 90, con la proliferación de los conflictos internos y las graves violaciones masivas de derechos humanos en todos los continentes, tanto la doctrina como buena parte de la comunidad internacional, empezaron a cuestionarse la validez o moralidad del concepto clásico de soberanía como poder absoluto de los Estados sobre su territorio y su población y del principio sacrosanto del de no intervención o injerencia en asuntos internos de los Estados.

En este contexto, aparece la doctrina de la intervención humanitaria, que se extendió rápidamente entre la comunidad internacional y los foros internacionales y fue utilizada en varias ocasiones para legitimar o justificar el uso de la fuerza o la injerencia en los asuntos internos de los Estados, en casos de violaciones masivas

de derechos humanos, como en Somalia, Bosnia y Kosovo, dando lugar a un virulento debate doctrinal y político tanto sobre su aplicación, como su no aplicación en el caso de Ruanda.

En efecto, la intervención de la OTAN en el conflicto de Kosovo en 1999, no solo puso de relieve la debilidad del sistema de seguridad colectiva de la Carta de NU, sino que desencadenó un debate político y doctrinal que cuestiona la legitimidad y legalidad de las intervenciones armadas en supuestos casos de violaciones de derechos humanos.

Algunos autores la consideraron como una intervención de carácter humanitario, que aunque ilegal desde el punto de vista del derecho internacional, fue moralmente legítima. Este fue el caso de la Comisión Independiente sobre Kosovo¹⁰ que, en su informe final, dedica un amplio capítulo a analizar la legalidad y legitimidad de la intervención de la OTAN en el conflicto y que concluye que, si bien la intervención no fue legal, puesto que el uso de la fuerza no fue autorizado por el Consejo de Seguridad, en cambio sí fue moralmente legítima porque evitó que se produjera una catástrofe humanitaria.

Otros autores no solo respaldaron este diagnóstico de la Comisión Internacional Independiente sobre Kosovo, sino que consideraron que la intervención de la OTAN no solo fue legítima si no también legal, y que la OTAN se esforzó por mantenerse dentro de la legalidad internacional, cumpliendo las normas del derecho humanitario bélico.

Además, según algunos autores¹¹, la doctrina de la intervención humanitaria se sustentaba sobre una base moral, que se había ido gestando con el desarrollo gradual del derecho internacional y de la universalización de los derechos humanos, y que se materializaba en «una humanidad común», a la que se refiere el propio SGNU, Kofi Annan, en su discurso en la Cumbre del Milenio en 2000: «si la intervención humanitaria es en realidad un ataque inaceptable a la soberanía ¿cómo deberíamos responder a situaciones como las de Ruanda y Srebrenica y a las violaciones

¹⁰ The Independent International Commission on Kosovo, creada a iniciativa del primer ministro de Suecia, Goran Persson, e integrada por once expertos independientes, elaboró un informe, «The Kosovo Report» en el 2002.

¹¹ HEHIR, Aidan. «Humanitarian Intervention: an Introduction». 2010; BELLAMY, A. J. «Humanitarian Intervention and the three traditions». 17 Global Society, 2003.

graves y sistemáticas de los derechos humanos que transgreden todos los principios de nuestra humanidad común?»¹².

Esta humanidad común y que otros autores denominan «cosmopolitismo moral», «ética global» o «universalidad de los derechos humanos», como ya hemos visto, es la que justificaría la limitación del concepto de soberanía de los Estados y la injerencia o intervención por parte de uno o varios países dentro de las fronteras de otro para proteger a grupos de personas que estarían sufriendo graves violaciones de derechos humanos.

Sin embargo, en el caso de Kosovo, para otra parte de la doctrina y para muchos países, especialmente no occidentales, la intervención de la OTAN en Kosovo fue un acto de agresión con claras motivaciones políticas, de la misma forma que en el pasado se justificaban las acciones «civilizatorias» de las potencias coloniales, y no se admitió que la supuesta moralidad de la intervención superara o compensara su falta de legalidad.

Así, para los críticos, la intervención no solo fue ilegal desde el punto de vista del derecho internacional por haberse violado los principios fundamentales del derecho internacional de no injerencia o prohibición del uso de la fuerza sin la debida autorización del CSNU, sino que fue, además, ilegítima pues se plantearon muchas preguntas que no tenían respuesta en relación con el supuesto objetivo último de la intervención de proteger a la población local: ¿eran suficientemente graves las violaciones de derechos humanos para justificar una intervención externa?; ¿mejoró la situación de los derechos humanos tras la intervención?; ¿si no se hubiera producido la intervención, se habría producido una masacre o genocidio como el de Bosnia en 1995?; ¿tenían los países que intervinieron otros motivos políticos más allá de la protección de los derechos humanos?

En definitiva, se cuestionaba no solo la legalidad y la legitimidad de la intervención de la OTAN en Kosovo, sino el concepto mismo de intervención humanitaria como instrumento del derecho internacional para evitar o frenar violaciones masivas de derechos humanos o catástrofes humanitarias, por la dificultad para determinar en qué supuestos se considera que se están produciendo o se pueden producir violaciones masivas de derechos humanos o una emergencia humanitaria, quién o qué autoridad tiene competencia para determinar si hay o no violación de derechos hu-

¹² Discurso del SGNU, Kofi Annan, en la Cumbre del Milenio en el 2000, A/ RES/55/2.

manos, porqué se interviene en unos casos y en otros no y, sobre todo, porque supone una vulneración flagrante del concepto de soberanía de los Estados y los principios estructurales del derecho internacional de no injerencia o intervención en los asuntos internos de los Estados y la prohibición de la amenaza o uso de la fuerza.

Así, tras la guerra de Kosovo, la mayoría de los expertos en relaciones internacionales y en derecho internacional y la propia comunidad internacional se posicionaron en dos bandos irreconciliables: los que consideraban que las intervenciones humanitarias eran una internacionalización de la conciencia humana y que tendrían que haberse llevado a cabo en otros muchos casos anteriores de violaciones masivas de derechos humanos, y los que opinaban que representaba una alarmante infracción del orden internacional basado en la soberanía de los Estados y la inviolabilidad de sus fronteras.

La aparición del concepto de R2P surge precisamente, como veremos, para tratar de reconciliar, desde una perspectiva diferente, estas dos posiciones, buscando una fórmula que sea aceptada por toda la comunidad internacional y que sea al mismo tiempo operativa y eficaz para evitar o frenar violaciones masivas de derechos humanos.

Cambio de perspectiva

Prevención y responsabilidad

Ante la falta de acuerdo de la doctrina en torno al concepto de intervención humanitaria, como hemos visto, y ante las violaciones de derechos humanos que seguían produciéndose en muchos países sin que la comunidad internacional hiciera nada para impedirlo, el primer ministro de Canadá, Jean Chretien, crea, en el 2000, la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE)¹³, para tratar de alcanzar un consenso que superara las limitaciones y desafíos que se habían planteado a raíz de la intervención de la OTAN en Kosovo y que cuestionaban la legalidad y legitimidad de las intervenciones humanitarias, especialmente en los casos en que se producían sin la autorización del Consejo de Seguridad.

¹³ La CIISE estuvo integrada por 12 expertos de todos los continentes y presidida por Gareth Evans, ministro de Asuntos Exteriores de Australia.

Tras un año de trabajos, en que los expertos reflexionaron sobre los aspectos jurídicos, morales, institucionales y políticos, que habían sido objeto de los debates sobre la legitimidad de las intervenciones humanitarias, la Comisión presentó ante el SGNU, un informe titulado «La responsabilidad de proteger», en que se acuña, por primera vez, el término de R2P y se plantea una idea novedosa para rescatar la esencia de las intervenciones humanitarias, cambiando la perspectiva¹⁴, minimizando las posibilidades de que su legitimidad fuese de nuevo cuestionada y facilitando que se pueda alcanzar un consenso político mundial.

En efecto, el informe plantea dos ideas novedosas y fundamentales que contribuyen al cambio de perspectiva: por una parte que son los propios Estados los que tienen la responsabilidad de proteger a sus propios ciudadanos de catástrofes humanitarias que pueden evitarse, como las violaciones sistemáticas de derechos humanos, asesinatos masivos o crímenes de guerra, pero que, si no quieren o no pueden hacerlo, esa responsabilidad debe ser asumida por la comunidad internacional. Es decir, el papel que asume la comunidad internacional es de «responsabilidad» y no de «intervención» o «injerencia», eludiéndose así uno de los aspectos más cuestionados de las intervenciones humanitarias, como vimos en el apartado anterior, y reconciliando el concepto de soberanía con la intervención con fines de protección de los derechos humanos.

Por otra parte, frente al concepto tradicional de intervención humanitaria, que solo contemplaba la utilización de la fuerza para poner fin a las violaciones masivas de derechos humanos, el informe de la CIISE propone tres tipos de «intervención» o de «responsabilidad» que deberán ejercerse de manera complementaria: la «responsabilidad de prevenir», «la responsabilidad de reaccionar» y la «responsabilidad de reconstruir». Estas tres dimensiones rompen con el enfoque anterior y contribuyen a que la parte de la comunidad internacional y de la doctrina, más crítica con la naturaleza de las intervenciones humanitarias, no rechace de entrada a la nueva figura de la R2P, a pesar de las dificultades que todavía persisten para su plena aceptación y aplicación.

¹⁴ GARRIDO REBOLLEDO, Vicente. «Necesidad versus voluntad política en la dimensión preventiva de la responsabilidad de proteger», en ABAD CASTELOS, Montserrat y MARTÍNEZ CAPDEVILA, Carmen (coords.). *Derecho Internacional y Prevención de Conflictos*. Madrid: Escuela Diplomática, marzo 2019, parte 3.

El cambio terminológico que propone la CIISE supone por lo tanto un cambio de perspectiva en tres aspectos fundamentales que van a ser la base o la esencia del nuevo concepto de R2P:

1. Protección: el foco debe ponerse en las personas o grupos de personas que piden o necesitan ayuda y no sobre los países que consideran que deben intervenir.
2. Responsabilidad y subsidiariedad: la responsabilidad de protección corresponde en primer lugar al Estado en donde se encuentra la población amenazada o donde se están produciendo las violaciones masivas de derechos humanos y, solo si este no puede o no quiere ejercerla, la comunidad internacional deberá actuar en su lugar, con carácter subsidiario.
3. Prevención y reconstrucción: la responsabilidad de proteger no significa solo responsabilidad de responder, sino también de prevenir para evitar que se produzcan catástrofes humanitarias y si ocurren, reconstruir, una vez se hayan frenado. Es decir, la R2P estaría integrada por tres «responsabilidades»: la responsabilidad de prevenir, la responsabilidad de reaccionar y la responsabilidad de reconstruir.

Con este nuevo enfoque o perspectiva, el informe hace un análisis pormenorizado de las tres dimensiones de la R2P, y trata de definir los elementos que deberían sustentarlas para legitimar su aplicación y evitar su cuestionamiento y rechazo por una parte de la comunidad internacional.

Así, en el ámbito de la prevención, la CIISE señala que «la prevención de los conflictos mortíferos y otras catástrofes provocadas por el hombre es, ante todo, obligación de los Estados soberanos y de sus comunidades e instituciones», distingue entre causas profundas y causas directas y propone la adopción de medidas o instrumentos concretos para minimizar o eliminar dichas causas, destacando la importancia de los mecanismos de alerta temprana para las directas y los enfoques integrales y la cooperación al desarrollo para las profundas.

Por lo que se refiere a la responsabilidad de reaccionar, el informe habla de medidas coercitivas de tipo político, económico o judicial y señala que solo en «casos extremos» podría utilizarse la acción militar. Este es un aspecto fundamental que distingue la R2P de las intervenciones humanitarias, pues contempla otras formas de intervenir por parte de la comunidad internacio-

nal, más allá de la acción militar o el uso de la fuerza y establece unos requisitos mínimos que han de cumplirse cuando se lleve a cabo una intervención militar: «el umbral puede ser más bajo cuando se trata de medidas políticas, económicas y judiciales, pero ha de ser alto en el caso de una acción militar, es decir, para que una acción militar esté justificada, las circunstancias deben ser realmente graves».

Así, el informe identifica seis requisitos que, aunque no son nuevos pues aparecen recogidos en la propia la Carta de NU y en los Convenios de Ginebra de Derecho Humanitario, sí aparecen por primera vez mencionados como requisitos indispensables para llevar a cabo una intervención con fines humanitarios: la causa justa, la intención correcta, último recurso, medios proporcionales, posibilidades razonables y la legitimidad de la autoridad competente.

Sin ánimo de extendernos demasiado en el análisis del informe de la CIISE, es importante destacar que la referencia a la «causa justa» para justificar la intervención militar supone un punto de partida fundamental para el desarrollo posterior del concepto de R2P: «en opinión de la Comisión, la intervención militar con fines de protección humana está justificada cuando se dan dos amplios conjuntos de circunstancias, grandes pérdidas de vidas humanas reales y previsibles, con o sin intención genocida, que sean consecuencia de la acción deliberada de un Estado, de su negligencia o incapacidad de actuar o del colapso de un Estado, o depuración étnica a gran escala, real o previsible, llevada a cabo mediante el asesinato, la expulsión forzosa el terror o la violación».

Por lo que se refiere a la autoridad competente, es importante destacar que el informe sigue preservando el sistema de seguridad colectiva consagrado de la Carta de NU, al insistir en que la responsabilidad para determinar si hay una causa justa y para autorizar la intervención, debe recaer en todo caso en el CSNU, de acuerdo con lo establecido por el Capítulo VII de la Carta. Sin embargo, el Informe no da una respuesta muy concluyente sobre qué debe hacerse en el caso de inacción en el CSNU por ejercicio del veto de alguno de los miembros permanentes y sugiere la posibilidad de que sea la AGNU la que examine la situación con arreglo al procedimiento establecido en la Resolución «Unión pro Paz» o que una organización regional intervenga según lo dispuesto en el Capítulo VIII de la Carta NU y después solicite la autorización del CSNU.

En cuanto a la «responsabilidad de reconstruir», el informe insiste en que solo se puede considerar legítima la intervención o uso de la fuerza, si hay voluntad real de ayudar a consolidar la paz duradera y promover la gobernanza y el desarrollo sostenible en tres ámbitos: la seguridad, la justicia y el desarrollo económico.

La R2P en Naciones Unidas

El informe de la CIISE proponiendo el concepto novedoso de la R2P, aunque en un primer momento no fue endosado por NU, fue sin embargo muy bien acogido por la doctrina y supuso un gran impulso para que la nueva perspectiva basada en la responsabilidad y en la prevención para justificar las intervenciones humanitarias fuera calando en muchos foros y en la comunidad internacional.

Así, desde 2001 hasta la Cumbre Mundial de 2005, los defensores de la R2P, (doctrina, países, organizaciones de la sociedad civil o centros de pensamiento), llevaron a cabo una extensa y activa campaña para que el nuevo concepto se pudiese abrir camino en el ámbito de NU y dar una solución para evitar que se repitieran las tragedias humanitarias de los últimos años.

En este proceso, debemos referirnos, como antecedentes más inmediatos que contribuyeron a que el concepto de R2P, acuñado por la CIISE en el 2001, fuera finalmente endosado por NU cuatro años más tarde, a cuatro hitos muy importantes y significativos, en el contexto de una serie de iniciativas para reformar las NU, ante las evidencias de que el sistema de seguridad colectiva diseñado en la Carta de NU no era eficaz.

En primer lugar, la declaración del propio SGNU, Kofi Annan, en su discurso en la Cumbre del Milenio en 2000: «si la intervención humanitaria es en realidad un ataque inaceptable a la soberanía ¿cómo deberíamos responder a situaciones como las de Ruanda y Srebrenica y a las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos que transgreden todos los principios de nuestra humanidad común?».

En segundo lugar, el informe del Grupo de Alto Nivel del 2004 titulado «Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos», en el que se esbozan los principales elementos del nuevo concepto de R2P, al establecer un vínculo entre soberanía y responsabilidad y al hacer mención a la intervención militar como último recurso: «Al suscribir la Carta, los Estados no solo se benefician de los privilegios de la soberanía, (...) también asumen sus responsabilidades. Cua-

lesquiera que hayan sido las percepciones prevalecientes cuando el concepto de soberanía estatal surgió tras la Paz de Wesfalia, hoy día dicho concepto conlleva claramente la obligación de los Estados de proteger el bienestar de su población y de cumplir sus obligaciones con la comunidad internacional en general».

En tercer lugar, en el contexto del compromiso por parte de NU de adoptar medidas para evitar nuevos episodios de catástrofes humanitarias y como manifestación de la implicación personal del SGNU, Kofi Annan, en este proceso, cabe mencionar también la creación, en el 2004, de la figura del asesor especial para la Prevención del Genocidio.

Finalmente, el informe del SGNU, Kofi Annan, «Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos», publicado unos meses antes de iniciarse la Cumbre Mundial de 2005 y donde se hacía una referencia explícita a la R2P: «Ha llegado la hora de que los gobiernos deban rendir cuentas a sus ciudadanos y ante los demás gobiernos, del respeto a la dignidad de la persona, que con demasiada frecuencia se limitan a proclamar. Debemos pasar la era de la formulación de leyes a la era del cumplimiento. Nuestros principios declarados y nuestros intereses comunes no nos exigen menos» y «Debemos asumir la responsabilidad de proteger y, cuando sea necesario, debemos actuar en consecuencia».

Así, cuando se celebra la Cumbre Mundial en 2005, el terreno estaba ya muy abonado para que la comunidad internacional considerase aceptar la visión del SGNU de resucitar las intervenciones humanitarias a través del novedoso concepto de la responsabilidad de proteger y para que se hiciera un esfuerzo por superar los obstáculos y las dificultades que habían cuestionado la legitimidad y la eficacia de las intervenciones humanitarias en el pasado.

Sin embargo, cabe señalar, que el proceso de elaboración de los párrafos dedicados a la R2P del documento final fue muy dificultoso, especialmente los aspectos relativos al papel del CSNU y a los criterios del uso de la fuerza, produciéndose en los tres meses que duró el proceso antes de su aprobación, una evolución notable de los conceptos y del lenguaje y donde se vislumbraron las distintas posiciones de los miembros permanentes del CSNU que posteriormente han contribuido al desarrollo del nuevo concepto¹⁵.

¹⁵ ESCRIBANA CREMADES, Beatriz. «La responsabilidad de proteger en el ámbito de Naciones Unidas». Tesis, Universitat de Barcelona, 2014, pp. 235-240.

La controversia se centró fundamentalmente sobre la dimensión militar del uso de la fuerza, contemplada con recelo por Rusia y China y otros países en vías de desarrollo, firmes defensores de la soberanía y la no intervención y que temían que los países occidentales pudieran utilizar la fuerza para servir a sus intereses nacionales o estratégicos.

Así, en un primer momento solo Francia y Reino Unido, como miembros permanentes del CSNU, apoyaron plenamente la nueva figura de R2P, mientras que China y Rusia se mostraron claramente en contra por considerar que se socavaban los principios de la Carta NU. China llegó a afirmar que «ciertos Estados occidentales han jugado con nobles principios para servir a sus propios intereses hegemónicos».

A los EE. UU. por su parte, le preocupaba todo lo contrario: que los criterios de la R2P limitaran su libertad de actuación, y por eso se mostraron muy cautos en el proceso de negociación, proponiendo una serie de enmiendas relacionadas con el papel del CSNU.

Por todo lo anterior, en las deliberaciones durante la Cumbre Mundial, el ambiente fue bastante tenso entre los países que querían que la AGNU hiciera suyo el concepto de R2P y lo incluyera en el documento final, frente a muchos países escépticos o incluso contrarios a que NU asumiera un concepto de tal naturaleza.

Finalmente, y gracias a la estrategia diplomática de los funcionarios de NU de enfatizar los elementos menos controvertidos como la prevención y la asistencia de los Estados, se consiguieron incluir dos párrafos, el 138 y el 139, relativos a la R2P.

En conjunto, aunque difiere de los informes de la CIISE, del Grupo de Alto Nivel y del SGNU en algunos aspectos, la esencia del concepto permanece y se articula en cuatro elementos fundamentales:

1. El Estado es el primer responsable de proteger a su población de violaciones masivas de derechos humanos.
2. La comunidad internacional es también responsable y deberá alentar y ayudar a los Estados a que cumplan con su responsabilidad y, en su caso, usar todos los medios diplomáticos, humanitarios y otros de carácter pacífico previstos en la Carta de UN para prevenir la comisión de crímenes atroces.
3. Si los Estados no cumplen con su responsabilidad y si los medios pacíficos desplegados no son efectivos, entonces el

CSNU, en virtud de lo dispuesto en el Capítulo VII podrá adoptar medidas colectivas, siendo el uso de la fuerza el último recurso.

4. El ámbito de aplicación de la R2P se limita a cuatro tipos de violaciones masivas de derechos humanos: genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica y crímenes de lesa humanidad.

Tras la adopción del documento final, las reacciones fueron muy diversas por parte de la doctrina, los medios de comunicación o los políticos. Así, entre los que habían apoyado la inclusión de la R2P en el documento, algunos consideraron que se había dado un paso muy importante para prevenir y evitar violaciones masivas de derechos humanos frente a muchos otros que consideraron que se había conseguido avanzar muy poco en relación con el principio de intervención humanitaria¹⁶ y que el acuerdo alcanzado finalmente era «de mínimos», calificado por muchos de «decepcionante» y «descafeinado»¹⁷.

En conjunto, sin embargo, las reacciones fueron muy positivas y se consideró que se había dado un paso histórico para prevenir las violaciones masivas de derechos humanos y un hito en la relación entre soberanía y derechos humanos¹⁸. Louise Arbour¹⁹, por su parte, señaló en relación con la inclusión de la R2P en el documento final: «La doctrina más importante e imaginativa surgida en la escena internacional en las últimas décadas» y Francis Deng²⁰: «Una de las innovaciones más prometedoras y poderosas del panorama internacional» (Menéndez del Valle)²¹.

El propio SGNU, Kofi Annan, por su parte, se mostró muy satisfecho en su discurso de clausura de la Cumbre Mundial dirigido a los jefes de Estado y de Gobierno: «Por primera vez, están aceptando, de forma clara e inequívoca, que tienen una responsabili-

¹⁶ BERMEJO GARCÍA, Romualdo y LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, Eugenia. *De la intervención por causas humanitarias a la responsabilidad de proteger. Fundamentos, similitudes y diferencias. Cuadernos de Estrategia, N.º 160*. 2013, p. 72.

¹⁷ ESCRÍÑA CREMADES, Beatriz. «La responsabilidad de proteger en el ámbito de Naciones Unidas». Tesis, Universitat de Barcelona, 2014, p. 245.

¹⁸ BELLAMY, Alex J. «Responsibility to Protect: A Defense». Oxford University Press, 2014.

¹⁹ Louise Arbour, alta comisionada de la Oficina de las Naciones Unidas para los DDHH de 2004 a 2008.

²⁰ Francis Deng, asesor especial del SGNU para el Genocidio, 2007-2012.

²¹ MENÉNDEZ DEL VALLE, Emilio. «La responsabilidad de proteger: la ONU en acción». Documento de Trabajo 2/2016. Real Instituto Elcano, 15 de febrero de 2016, p. 17.

dad colectiva de proteger a los civiles del genocidio, los crímenes de guerra, la limpieza étnica y todos los crímenes contra la humanidad. Mostrarán claramente su voluntad de tomar medidas colectivas de manera oportuna y decisiva por medio del Consejo de Seguridad, si los medios pacíficos resultan inadecuados y las autoridades nacionales estén manifiestamente incumpliendo la obligación de proteger a su población. Excelencias, se comprometerán a actuar si se vislumbrase otra Ruanda».

Entre los detractores, se alzaron voces cuestionando la coherencia del nuevo concepto con los principios de la Carta NU y señalando a los países occidentales como artífices de la nueva figura para justificar sus actuaciones en algunos conflictos.

Sin perjuicio de las diferentes reacciones, lo cierto es que el documento final fue adoptado por consenso de todos los Estados miembros y aunque, como todas las resoluciones de la Asamblea General, no es vinculante jurídicamente, sí constituye un compromiso político asumido por todos los países en relación con la R2P y que podría aspirar a convertirse en norma jurídica en el futuro. Así, por ejemplo, como veremos, hay quien considera que la R2P, contenida en el documento final, podría considerarse como *soft law*, con un importante componente moral, que podría derivar en una norma de derecho internacional consuetudinario si se aplicase en supuestos concretos²².

En todo caso, a pesar de sus limitaciones, que veremos en los siguientes apartados, el valor añadido que aporta el nuevo concepto de la R2P, es que se trata de un nuevo principio que recuerda la obligación de cumplir ciertas normas de derecho internacional, crea expectativas sobre el comportamiento de los Estados, goza de gran interés por parte no solo de la doctrina sino de la opinión pública en general y proporciona un marco en NU para afrontar determinadas crisis o conflictos.

Ámbito de aplicación: las atrocidades

Es importante señalar que el documento final, si bien se queda corto en algunos aspectos como hemos visto, da un paso fundamental al tipificar, en una lista *numerus clausus*, los cuatro casos

²² AÑAÑOS MEZA, María-Cecilia. «La responsabilidad de proteger en NNUU y la Doctrina de la responsabilidad de proteger». *UNISCI Discussion Papers* n.º 21, octubre 2009 y BELLAMY, Alex J. «Responsibility to Protect: A Defence». Oxford University Press, 2014.

que se podrían invocar para aplicar la R2P, tanto en su vertiente preventiva como en una eventual reacción o respuesta militar: genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes de lesa humanidad. Algunos autores han simplificado y agrupado los cuatro tipos de actos bajo la denominación «crímenes contra la humanidad» o «atrocidades masivas», pero lo que es verdaderamente novedoso y relevante es que se establece por primera vez una delimitación clara del ámbito operativo de la R2P, alineada perfectamente con el derecho internacional.

En efecto, el documento final solo enumera los tipos de crímenes atroces y deja que sea el derecho internacional quien defina qué debe entenderse en cada caso. Así, hay que recurrir a la jurisprudencia de los tribunales penales internacionales que nacieron durante los 90, a la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio y especialmente al Estatuto de la Corte Penal Internacional (CPI), donde se definen tres de los cuatro crímenes contemplados en el documento final.

Así, la definición de genocidio, que debería tenerse en cuenta a la hora de considerar la aplicación de la R2P, es la recogida tanto en la Convención de 1948 como en el artículo 6 del Estatuto de la CPI, que establece que se entenderá por genocidio una serie de actos, que se enumeran en el propio artículo, realizados con la intención de destruir total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, racial o religioso. Algunos autores consideran, sin embargo que, a pesar de la precisión de la definición tanto en la propia Convención de 1948 como en el Estatuto de la CPI, resulta muy difícil probar la intencionalidad y por lo tanto que va a ser muy complicado y dilatado en el tiempo que se pongan en marcha los mecanismos de la R2P, tanto preventivos como de reacción, si se alega genocidio.

Los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra son más fáciles de justificar, y su invocación, para que se aplique la R2P, puede resultar más eficaz. Así, según el artículo 7.1 del Estatuto de la CPI, los crímenes de lesa humanidad, son aquellos actos que se cometen como parte de un ataque generalizado o sistemático contra la población civil y con conocimiento de dicho ataque. Entre los actos enumerados en el propio artículo se incluye: asesinato, exterminio, esclavitud, deportación, encarcelación, violación o esclavitud sexual. En cuanto a los crímenes de guerra, aparecen claramente definidos en el artículo 8 del Estatuto de la CPI que, a su vez, se remite a los Convenios de Ginebra de 1949.

Por lo que se refiere al crimen de la depuración étnica, que en principio no aparece definido en el Estatuto de la CPI, algunos autores consideran que podría equipararse a la «persecución» a que se refiere el art. 7.1.h. del Estatuto de la CPI «Persecución de un grupo o colectividad con identidad propia fundada por motivos políticos, raciales, nacionales, étnicos, culturales, religiosos, de género u otros motivos universalmente reconocidos como inaceptables con arreglo a derecho internacional».

Finalmente, cabe señalar que una buena parte de la doctrina considera que, dado que los crímenes objeto de la R2P son tipos penales y que forman parte del derecho penal internacional, solamente un tribunal competente de acuerdo al derecho internacional, podrá determinar si se ha cometido un delito o crimen de tal naturaleza, pues en caso contrario se podría instrumentalizar la situación para justificar una intervención por motivos distintos de los humanitarios.

Posteriormente, el informe del SGNU de 2009, «Hacer efectiva la responsabilidad de proteger», hace una clara referencia a los cuatro tipos de crímenes enumerados en el artículo 138 del documento final y además se señala en el párrafo 10.b que «la tentativa de ampliarlo para abarcar otras calamidades, como el VIH/SIDA, el cambio climático o los desastres naturales, redundaría en desmedro del consenso de 2005 y extendería el concepto hasta un punto en que ya no sería reconocible ni tendría utilidad práctica alguna». Con esta puntualización, el SGNU quiso dejar claro que el ámbito de aplicación del concepto se limita a los cuatro crímenes enumerados en el documento final de 2005 y aceptados por la comunidad internacional, y que no podrá ser utilizado para justificar las intervenciones por motivos distintos al humanitario, como se había planteado en el caso del ciclón Narguis en Myanmar, un año antes.

En efecto, el 3 de mayo de 2008, se produjo en Myanmar una de las mayores catástrofes humanitarias que causó 130.000 víctimas mortales y más de un millón de desplazados. Ante la negativa del régimen militar de aquel país de dejar entrar ayuda humanitaria, Francia planteó, en el CSNU, que se aplicara el principio de R2P para poder entrar en el país a distribuir la ayuda humanitaria. Sin embargo, la propuesta no prosperó ya que muchos países, incluso los aliados tradicionales de Francia, se opusieron por considerar que iba más allá del ámbito de aplicación acordado para la R2P.

De la retórica a la práctica

En busca de eficacia y operatividad: los tres pilares

Tras la Cumbre Mundial de 2005, y ante las reticencias iniciales del Consejo de Seguridad para aplicar la R2P, el nuevo SGNU, Ban Ki-Moon asumió, también de manera personal, el compromiso de dar un impulso y desarrollar el nuevo concepto de R2P para que fuese aceptado plenamente por toda la comunidad internacional y pudiera ser aplicado eficazmente para prevenir o evitar violaciones masivas de derechos humanos.

Así, una de sus primeras iniciativas, al inicio de su mandato, fue la creación, en 2007, del cargo de asesor especial de la Responsabilidad de Proteger, para precisamente impulsar y consolidar los aspectos doctrinales, políticos y operacionales de la R2P y, posteriormente, al constatar la dificultad para su aplicación en casos concretos, Ban Ki-Moon, empezó a publicar anualmente una serie de informes, con la ayuda de los asesores especiales para el Genocidio y para la Responsabilidad de Proteger, para desarrollar el concepto, aclarar las dudas de los más escépticos y dar un impulso operativo a la nueva figura.

Además, de forma paralela, se empezaron a celebrar también, anualmente, diálogos interactivos en la AGNU, para debatir los sucesivos informes del SGNU, en los que participaron activamente muchos Estados miembros y algunas organizaciones regionales y organismos civiles como la CGR2P²³ o la ICRtoP²⁴.

En estas discusiones, además de mantener vivo el concepto de R2P, se fueron haciendo aportaciones muy interesantes y prácticas sobre la aplicación operativa del concepto, en línea con lo que se señala en el propio párrafo 139 del documento final, y el concepto se fue abriendo paso en la comunidad internacional hasta alcanzar en la actualidad un consenso generalizado en cuanto al principio o naturaleza, aunque, como veremos en el siguiente capítulo, todavía persisten recelos por parte de algunos países sobre su vertiente operativa del tercer pilar y especialmente sobre el uso de la fuerza.

Todos los informes hacen aportaciones interesantes al desarrollo del concepto R2P, pero, en este apartado, nos vamos a referir

²³ Global Centre for R2P, www.globalr2p.org.

²⁴ International Coalition for the Responsibility to Protect, www.responsibilitytoprotect.org.

solamente, con un poco más de detalle, al primer informe de la serie publicado en el 2009, «Hacer efectiva la responsabilidad de proteger», puesto que además de ser el primero en que se recuerda el compromiso asumido por los Estados con el nuevo concepto de R2P en 2005, se propone una estrategia novedosa para que pueda ser aplicado de manera efectiva, basada en tres pilares y en torno a los cuales se elaborarán los informes posteriores:

1. Primer pilar: la responsabilidad de proteger incumbe al Estado.

En primera instancia, tanto la prevención como la protección de la población son asuntos internos de los Estados. A estos efectos, en el párrafo 20 se establece que «los principios relativos a la responsabilidad de proteger (...) deben de quedar incorporados en todas las culturas y sociedades sin reservas ni condiciones, como imagen de valores y normas, no solo mundiales, sino también locales», dejando claro que no pueden alegarse particularismos de ningún tipo para no cumplir con las obligaciones de prevención derivadas del primer pilar.

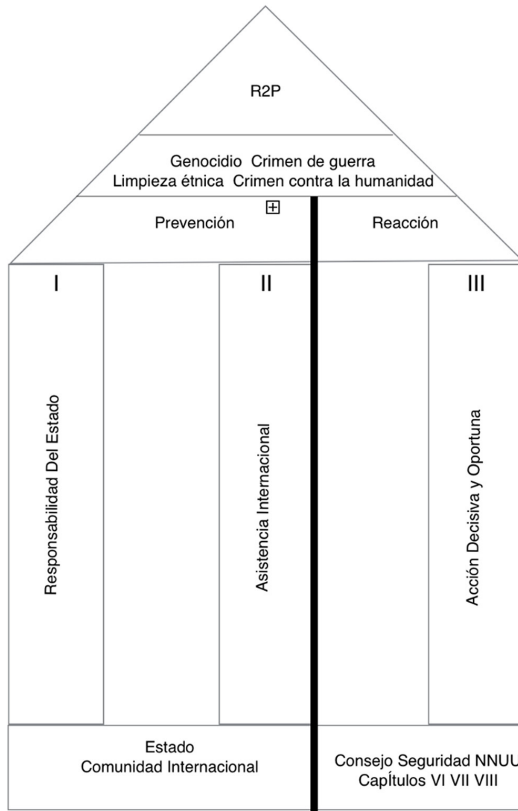
2. Segundo pilar: asistencia internacional y formación de capacidad.

Se trata de un compromiso que asume la comunidad internacional de ayudar a otros países a cumplir con sus obligaciones derivadas del primer pilar.

En el párrafo 28 se señalan posibles actividades «de persuasión confidenciales o públicas, educación, capacitación y/o asistencia. Entre otros se hallarían en buena posición para contribuir a esos buenos oficios e iniciativas diplomáticas públicas los mecanismos regionales y subregionales, el alto comisionado de las NU para los Derechos Humanos, el alto comisionado de las NU para los Refugiados (...). Estos mensajes resultarán más persuasivos de ser reforzados por iniciativas diplomáticas paralelas y coherentes de los Estados miembros».

Queda claro en este párrafo que es la comunidad internacional en su conjunto, incluyendo tanto organizaciones internacionales como los demás Estados miembros, quien debe asumir el compromiso de asistencia para que los Estados afectados cumplan con sus obligaciones relativas a la R2P.

3. Tercer pilar: respuesta oportuna y decisiva.



Elaboración propia en base a Informe SGNU A/63/677

Según se establece en el párrafo 51 del informe, las medidas que se pueden adoptar pueden ser muy variadas: «Las Naciones Unidas son firmes partidarias del diálogo y la persuasión por medios pacíficos. Por consiguiente, el tercer pilar comprende, además de las medidas más enérgicas, una amplia variedad de medidas no coercitivas y no violentas, con arreglo a los Capítulos VI y VIII de la Carta».

Y, en el párrafo 56 refiriéndose a las medidas más enérgicas, «El Estado que se niega a aceptar asistencia internacional para la prevención y protección, comete atroces crímenes o actos relativos a la responsabilidad de proteger y no responde a medidas menos coercitivas, en realidad está desafiando a la comunidad internacional a ejercer la responsabilidad que le incumbe en virtud del párrafo 139. Estas medidas colectivas pueden ser autorizadas por el Consejo de Seguridad

conforme a los artículos 41 y 42 , y la Asamblea General, con arreglo al procedimiento "unión pro paz", o en virtud de acuerdos regionales con la autorización previa del Consejo de Seguridad, de conformidad con el artículo 53».

Es decir, se establece claramente que la autoridad competente para autorizar el uso de medios violentos es el Consejo de Seguridad a través del Capítulo VII, previéndose asimismo la posibilidad de que sea la Asamblea General quien lo autorice, en caso de que se bloquee la decisión en el Consejo de Seguridad por el ejercicio del veto, tal y como ya se sugería en el informe de la CIISE.

Es importante destacar que en este primer informe se señala que, si bien, los tres pilares son igual de importantes, la prevención del primer pilar y la asistencia preventiva del segundo pilar, tienen un valor fundamental y se recomienda a los Estados que adopten medidas y mejoren sus mecanismos internos de prevención y cooperación especialmente en relación con los mecanismos de alerta temprana.

Un marco de actuación

Como hemos visto en el capítulo anterior, la R2P, además de ser un compromiso político de la comunidad internacional para no volver a tolerar crímenes atroces contra poblaciones vulnerables, es algo mucho más tangible y real.

En efecto, se trata de un verdadero marco de actuación con medidas, herramientas y procedimientos concretos para prevenir y evitar situaciones que pueden dar lugar a la comisión de crímenes atroces y, en caso de que lleguen a cometerse, para que la comunidad internacional pueda reaccionar y proteger a las víctimas con todas las garantías, la mayor transparencia y salvaguardando los principios de soberanía, no injerencia o prohibición del uso de la fuerza.

Los tres pilares de la R2P, diseñados por el propio SGNU en su informe de 2009, como hemos visto en el apartado anterior, así como las recomendaciones y criterios para su aplicación que se han ido desarrollado desde entonces en el contexto de NU, constituyen un verdadero marco de actuación para que los Estados sepan cómo tienen que actuar para proteger a sus poblaciones, que cuentan con el apoyo, la asistencia y el escrutinio de la comunidad internacional y que, si a pesar de todo, se producen los

crímenes que se quieren evitar, la comunidad internacional dispone de los instrumentos adecuados para actuar en su lugar de manera legítima.

Sin entrar a analizar de manera exhaustiva todas las recomendaciones, instrumentos, medidas o iniciativas que se han ido desarrollando a lo largo de los últimos años, en los informes anuales del SGNU y en los diálogos interactivos, en el contexto de los tres pilares de la R2P, a continuación se resumen los aspectos más relevantes, que conviene destacar, para comprender mejor en qué consiste la R2P y que se trata de un marco de actuación amplio que va mucho más allá del uso de la fuerza o intervención militar, que sería el último recurso, en caso de fallar todo lo demás.

Marco de prevención

Como hemos visto, la credibilidad y la aceptación de la R2P, frente a las intervenciones humanitarias del pasado, se basa en gran medida en que la prevención ocupa un lugar principal frente a la reacción. Es decir, el valor de la R2P o el cambio de perspectiva que aporta, no es tanto poder reaccionar a situaciones en que se estén produciendo crímenes atroces sino reducir o limitar las situaciones de crisis que dan lugar a los crímenes que se quieren evitar.

A estos efectos, es preciso señalar que las medidas de prevención deben referirse a tres contextos diferentes: en primer lugar, mucho antes que se produzcan los crímenes para mitigar las causas profundas de tipo religioso, étnico, económico, etc., en segundo lugar para detectar los primeros síntomas con mecanismos de alerta temprana y en tercer lugar, en una situación post conflicto, para reconstruir la sociedad y evitar que se reproduzcan las causas que habían generado la violencia en primer lugar.

Tanto en el primer contexto como en el tercero, los mecanismos de prevención, que se articulan a través de la R2P, no difieren de los mecanismos generales de prevención de conflictos o protección de derechos humanos y es en el segundo contexto, cuando hay indicios de que se van a producir de manera inminente la comisión de crímenes atroces, cuando la R2P aporta un valor añadido proponiendo la adopción de mecanismos de alerta temprana y de medidas de todo tipo: políticas, diplomáticas, económicas, etc.

En todo caso, la R2P promueve, a través de los dos primeros pilares, la adopción de todo tipo de medidas de prevención para

cualquiera de los tres contextos o estadios de la crisis. Así, en el primer pilar, la prevención se basa fundamentalmente en la responsabilidad primaria de los Estados de proteger a su población, que, a su vez, deriva del propio concepto de soberanía y de las obligaciones internacionales que tienen los Estados de acuerdo con el derecho internacional.

El propio SGNU, en sus informes anuales sobre la R2P, ha ido señalando y proponiendo medidas para promover y facilitar que los Estados ejerzan esta responsabilidad, como la participación en los exámenes universales del Consejo de Derechos Humanos o la ratificación de los tratados relacionados con la protección de los derechos humanos, el derecho humanitario o del Estatuto de la CPI.

Por su parte, el último informe del SGNU de 2018 titulado «La responsabilidad de proteger: desde la alerta temprana hasta la adopción temprana de medidas», alaba la adopción por parte de numerosos países de mecanismos para incorporar la R2P en sus políticas internas, como por ejemplo la designación de puntos focales nacionales y la participación en las reuniones anuales de la Red Global de Puntos Focales y señala que se deben hacer todavía más esfuerzos en el ámbito de la alerta temprana, la acción rápida y la adopción de medidas de prevención de riesgos en diversos ámbitos: social, religioso, político o económico.

El segundo pilar se refiere a la responsabilidad colectiva de la comunidad internacional de ayudar o «animar» a otros países a cumplir con su responsabilidad de proteger y, por lo tanto, es aplicable a cada uno de los tres estadios mencionados. En este sentido, la cooperación al desarrollo y los programas de construcción de capacidades en diversos ámbitos como la gobernanza, el estado de derecho, la reforma del sector de la seguridad, instituciones judiciales independientes, el desarrollo económico y social son cruciales para una efectiva prevención en el contexto de la R2P. Los sistemas de rendición de cuentas, los tribunales internacionales y los procesos de reconciliación nacional son también instrumentos fundamentales en la dimensión preventiva del segundo pilar.

Las operaciones de paz de NU constituyen también un mecanismo fundamental para ayudar a los Estados a que cumplan con sus obligaciones de R2P, ya que la gran mayoría de sus mandatos incluyen la protección de civiles. Así, en la actualidad, de las dieciséis misiones de mantenimiento de la paz de NU, diez de ellas

tienen un mandato explícito del CSNU de apoyar a los Estados en cuestión para que protejan a su población.

En el informe del SGNU de 2014, titulado «Cumplimiento de nuestra responsabilidad colectiva: asistencia internacional y la responsabilidad de proteger», señala que el objetivo del segundo pilar no es limitar la soberanía de los Estados, sino al contrario, reforzarla mediante la asistencia internacional.

Marco de reacción

El pilar más controvertido y difícil de aplicar es, sin duda, el tercero que prevé que la responsabilidad de la comunidad internacional de actuar de manera oportuna y decisiva *timely and decisive action*, para proteger a las poblaciones cuando se están produciendo o se han producido los cuatro crímenes tipificados en el propio documento final de 2005.

Es importante destacar, sin embargo, que la reacción o respuesta del tercer pilar no debe identificarse exclusivamente a la intervención armada o uso de la fuerza, como ocurría con las intervenciones humanitarias, pues contempla, además, otro tipo de medidas coercitivas y no coercitivas que deben aplicarse antes de recurrir al uso de la fuerza, que debe ser el último recurso.

Así, de acuerdo con el párrafo 139, el marco de actuación del tercer pilar se articula en dos pasos o fases: en primer lugar, se deben aplicar las medidas diplomáticas, humanitarias y otros medios pacíficos no militares de acuerdo con los Capítulos VI y VIII de la Carta NU. Si estos medios pacíficos resultan inadecuados y el Estado en cuestión no protege a su propia población, entonces el CSNU podrá autorizar la adopción de medidas coercitivas como sanciones económicas, embargo de armas, persecución judicial de los crímenes, etc. y en último recurso el uso de la fuerza, de acuerdo con el Capítulo VII de la Carta NU.

Para la aplicación práctica de los distintos mecanismos u opciones del tercer pilar, los informes anuales del SGNU también establecen una serie de principios y criterios que deberían observarse, como la flexibilidad, la actuación temprana, la preferencia de las medidas no coercitivas y el sometimiento estricto a la Carta de NU, especialmente en caso del recurso al uso de la fuerza, en cuyo caso los mandatos deben ser claros en cuanto a objetivos, duración y rendición de cuentas.

Finalmente, es importante señalar que en caso de acción militar colectiva, esta debe ajustarse al derecho internacional, ser proporcional y con reglas de enfrentamiento apropiadas con el fin de proteger.

Sin perjuicio de lo anterior, sin embargo, las medidas coercitivas del tercer pilar son muy difíciles de aplicar a casos concretos como veremos más adelante, debido a la falta de voluntad política, a los intereses propios de los Estados y a la falta de cohesión en la comunidad internacional.

R2P: ¿una norma emergente?

El informe CIISE de 2001, en que se acuña por primera vez el concepto de R2P, caracterizaba a la R2P como un «principio emergente» del derecho internacional consuetudinario. Sin embargo, a pesar de que el informe del Grupo de Alto Nivel, «Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos», publicado en el 2004, también se refiere al nuevo concepto de R2P como una «norma emergente», el documento final de 2005, en que se institucionaliza la doctrina de la R2P en el ámbito de NU, no se refiere en ningún momento al estatuto legal de la nueva figura y, como todas las resoluciones de la AGNU, no crea nuevas obligaciones legales para los Estados miembros, sino solo de carácter político.

En efecto, muchos autores consideran que los párrafos 138 y 139 del documento final son meras declaraciones políticas que contienen un imperativo moral y un compromiso político de los Estados, dirigido a fortalecer ciertas normas de derecho internacional consuetudinario ya existentes o de derecho de los tratados, como la prohibición de los crímenes de guerra o el genocidio, que aparecen recogidas en la jurisprudencia del TPIY, en el Convenio sobre Genocidio de 1948 o en los Convenios de Ginebra de 1949.

A pesar del carácter meramente político del documento final, y de que no crea ninguna obligación jurídica nueva para los Estados, algunos autores insisten en que la nueva doctrina de la R2P podría ser considerada como una norma emergente de derecho consuetudinario siempre y cuando fuese aplicada de manera reiterada y generalizada por los Estados.

A este respecto cabe señalar que, según la Comisión de Derecho Internacional, las normas consuetudinarias son aquellas normas de derecho internacional que derivan de una práctica generalizada, aceptada como derecho. Es decir, que es la práctica de los

Estados o la conducta atribuida a los Estados la que contribuye a la creación de normas siempre y cuando vaya acompañada de un sentido de obligación legal, *opinio iuris* o elemento espiritual²⁵.

Por lo que se refiere a la R2P, algunos autores consideran que el elemento espiritual se está manifestando de manera muy rápida y positiva tanto por la mención frecuente de la R2P por CSNU, por los diez informes del SGNU sobre la aplicación de la R2P y, sobre todo, por los sucesivos diálogos y debates en la AGNU.

En efecto, los debates anuales sobre la R2P que se producen en el marco de NU, están contribuyendo a que el concepto se consolide y se desarrolle y a que se compartan lecciones aprendidas y las preocupaciones y dificultades sobre su aplicación. Además, el examen de las declaraciones de los países que intervienen en estos debates arroja mucha luz sobre cómo va evolucionando el grado de aceptación por parte de los países y la creación de nuevas expectativas de comportamiento de los Estados por parte del resto de la comunidad internacional.

En este sentido, defensores de la R2P, como Bellamy, Luck o Evans, consideran que las expectativas de comportamiento de los Estados conforme al derecho internacional, creadas por el consenso generalizado en torno al concepto de R2P, constituyen de por sí una práctica reiterada del nuevo concepto, ya que contribuyen a que las violaciones masivas de derechos humanos que se tratan de evitar no se produzcan. Desde esta perspectiva, la R2P podría considerarse una verdadera norma que rige los comportamientos de los Estados: «R2P has succeeded in setting the the standard of expected behavior, (...) the international community has enunciated and accepted a clear standard of behaviour (the very essence of a «norm» in international politics) and is increasingly being judged against that standard»²⁶.

La aplicación práctica de la R2P, sin embargo, está resultando más complicada, sobre todo en su dimensión de respuesta, por lo que algunos autores dudan de que la R2P pueda llegar a convertirse en una norma consuetudinaria de derecho internacional. Este es el caso del profesor Pastor Ridruejo: «Es de lamentar que, desde el estricto punto de vista del derecho internacional positivo, principio tan solidario y de tanta relevancia ética como

²⁵ PASTOR RIDRUEJO, Jose Antonio. *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*. Ed. Tecnos, 2018, p. 74.

²⁶ BELLAMY, Alex. J y LUCK, Edward. *The Responsibility to Protect: From Promise to Practice*. Ed. Polity Press, 2018, p. 38.

el de la “responsabilidad de proteger” presente contornos sumamente imprecisos.(....). En suma, hoy por hoy, la idea de la responsabilidad de proteger se sitúa en el marco programático del *soft law* y no, como sería deseable, en el contexto estricto del *hard law*»²⁷.

En busca de consenso

Los primeros años: recelos, ambigüedad y parálisis

A pesar de que sus rasgos principales fueron aceptados por la comunidad internacional en el documento de 2005, el concepto de R2P tuvo unos comienzos difíciles y su aplicación práctica en los primeros años fue lenta y descorazonadora. En la actualidad, aunque se han dado pasos muy importantes en la aceptación generalizada del concepto por parte de la comunidad internacional, como veremos, sigue habiendo cierta incertidumbre sobre su ámbito de aplicación y sus implicaciones y hay todavía algunos países que desconfían de la R2P en su dimensión de reacción o uso de la fuerza.

En efecto, como vimos anteriormente, las negociaciones para la inclusión de los párrafos 138 y 139 en el documento final de 2005 fueron difíciles y tensas y muchos países, sobre todo en vías de desarrollo y los llamados BRICS, cuestionaron la coherencia del nuevo concepto con los principios de la Carta de NU, especialmente los de soberanía, no injerencia y prohibición del uso de la fuerza, y señalaron a los países occidentales como artífices de la nueva figura para defender sus propios intereses y justificar sus actuaciones en algunos conflictos.

En este contexto, durante los primeros años desde la adopción del documento final en 2005, varios países, incluyendo tres de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, se mostraron muy cautos y recelosos sobre la R2P, al considerar que podría suponer un peligro para la soberanía territorial y proporcionar una licencia para la intervención o, todo lo contrario, podía suponer una limitación para su libertad de actuación. Por ello, la inclusión de referencias a la R2P en sus resoluciones fue en un principio, difícil y controvertido y solo se invocó la R2P en cuatro resoluciones entre 2005 y 2011.

²⁷ PASTOR RIDRUEJO, José Antonio. *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*. Ed. Tecnos, 2018, pp. 308-309.

En 2007, solo dos años después de la aprobación del concepto, se tuvo que eliminar finalmente una mención a la R2P para que pudiera ser aprobada una resolución sobre Darfur y, en 2008, tampoco se pudo invocar finalmente la R2P en la resolución sobre Somalia, a pesar de que, en ambos casos se cumplían los criterios para la invocación de la R2P.

En el 2008, hubo otros dos intentos fracasados, por parte de miembros permanentes del CSNU, de utilizar la R2P para justificar el uso de la fuerza y ambos también fracasaron: el caso del ciclón Narguis en Myanmar y el de la guerra de Rusia contra Georgia.

En el caso del ciclón Narguis, ante la grave catástrofe humanitaria producida por un ciclón, Francia propuso que se invocara la R2P para facilitar por la fuerza la entrega de ayuda humanitaria internacional ante la negativa del régimen militar de Myanmar de autorizar su entrada en el país. La propuesta, sin embargo, no tuvo prácticamente apoyos porque se consideró que la R2P solo podía invocarse si se producía alguno de los cuatro crímenes enumerados en el documento final de 2005 y no por un desastre natural.

En cuanto al caso de Georgia, Rusia trató de justificar la invasión de aquel país alegando que se estaba produciendo un genocidio en Osetia del Sur y que era necesario el uso de la fuerza según la R2P. Nadie en el CSNU apoyó su propuesta porque, por una parte, no había evidencias de genocidio y, por otra, porque el uso de la fuerza se había producido con anterioridad a la invocación de la R2P en el CSNU, y por lo tanto sin la autorización correspondiente prevista en el Capítulo VII de la Carta de NU.

Algunos autores, sin embargo, consideran que estos dos casos no fueron fracasos, sino todo lo contrario, ya que los debates que tuvieron lugar al respecto, ayudaron a aclarar el significado y alcance de la R2P y pusieron de manifiesto el acuerdo generalizado por parte de la comunidad internacional de que la R2P no puede ser manipulada.

En la AGNU, el tema de la R2P, que tantas expectativas y entusiasmo había creado en 2005, también fue languideciendo y en los debates de 2006 y 2007 la R2P se mencionó en muy pocas ocasiones.

A pesar de las dudas y los recelos de los primeros años, tanto el informe del SGNU, Ban ki-Moon, «Hacer efectiva la responsa-

bilidad de proteger» de 2009, como el diálogo interactivo sobre dicho informe en junio de ese mismo año, en el que participaron activamente más de 180 delegaciones, reafirmaron el compromiso y la aceptación generalizada del nuevo concepto de la R2P por parte de la comunidad internacional y, a partir de ese momento, la R2P empezó a ser mencionada más frecuentemente en las resoluciones del CSNU, en 77 ocasiones desde 2011 hasta la actualidad y en una de ellas fue invocada para justificar el uso de la fuerza, como veremos.

Cabe señalar, que países como China o como Rusia, que en un primer momento se habían opuesto frontalmente a la R2P, fueron aceptando el concepto en cuanto a su naturaleza y objetivos, apoyando abiertamente, en el caso de China, el pilar de la prevención y mostrándose mucho más cautos respecto al tercer pilar de la intervención o uso de la fuerza.

Esta misma evolución se ha podido constatar en países como Brasil, India o Sudáfrica, que en pocos años han pasado de cuestionar el concepto por considerarlo contrario a los principios estructurales del derecho internacional, a proponer medidas e iniciativas para que el principio de la R2P pueda ser aplicado de manera eficaz.

Finalmente, aunque la limitación de espacio de este trabajo no nos permite analizar la evolución de las sucesivas intervenciones de los países más críticos en los distintos diálogos interactivos y debates sobre la R2P en la AGNU desde 2009, es importante señalar que, si bien se percibe una evolución positiva de estas posiciones hacia una mayor aceptación y compromiso con la R2P, también es cierto que sigue habiendo un grupo reducido de países que todavía tienen muchos recelos hacia esta nueva figura, sobre todo por lo que se refiere a las medidas coercitivas del tercer pilar, especialmente al uso de la fuerza.

Un compromiso político

Sin perjuicio de los recelos y críticas que todavía persisten por parte de algunos países como hemos visto en el apartado anterior, en un breve periodo de tiempo, la R2P ha pasado de ser un término o concepto nuevo, controvertido y rechazado por muchos países y por la doctrina, a convertirse en un principio endosado por la comunidad internacional, invocado frecuentemente en resoluciones del CSNU y un marco de actuación de la comunidad internacional para que los crímenes atroces no puedan repetirse.

En efecto, en la actualidad, no puede decirse que la R2P sea irrelevante o que no haya tenido ningún impacto, pues hoy todos los países, salvo excepciones muy puntuales, asumen que se trata de un principio acordado por todos, para que se aplique en todos los lugares y todo el tiempo, para prevenir y evitar que se repitan crímenes atroces o violaciones masivas de derechos humanos.

Algunos analistas exageran sobre el rechazo de los países, pues, en la actualidad, prácticamente nadie duda de su relevancia y no hay desacuerdo sobre el principio y su objetivo último. Los recelos y las dificultades aparecen cuando se tiene que aplicar en situaciones concretas, especialmente cuando se trata del tercer pilar o del uso de la fuerza, como veremos en el siguiente capítulo.

En efecto, desde que se adoptara por consenso el documento final de 2005 en que se institucionaliza el concepto de la R2P y se establecen sus rasgos principales, más de 130 países han manifestado su aceptación y apoyo expreso al principio en 81 resoluciones del CSNU, en 34 declaraciones presidenciales, en los diez informes del SGNU sobre la aplicación de la R2P y, sobre todo, en los sucesivos diálogos interactivos y debates en la AGNU, en los que han participado la mayoría de los países miembros para manifestar abiertamente su compromiso con la R2P o para sugerir que se adopten medidas para facilitar su aplicación.

Cabe señalar, además, como prueba de que la R2P es un principio que goza de una aceptación generalizada en NU, que tras varios años celebrándose diálogos interactivos de carácter informal, finalmente el año pasado, a iniciativa de Ghana y de Australia, la R2P se incluyó en la agenda formal de la Sesión 72 de la AGNU, y los días 25 de junio y 2 de julio de 2018 tuvo lugar un debate titulado «Responsabilidad de proteger (R2P) y la prevención de genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes contra la humanidad».

Con anterioridad solo se había celebrado un Debate formal en 2009 y, en virtud de la Resolución adoptada al finalizar dicho debate, los Estados se habían comprometido a seguir reflexionando y desarrollando el concepto de R2P. Así, entre 2009 y 2017, se celebraron un debate plenario y ocho diálogos informales, con una alta participación de países en todos ellos y el SGNU publicó diez informes sobre la aplicación práctica de la R2P.

Desde 2005 y, especialmente, desde la publicación del primer informe del SGNU sobre la R2P en 2009, fue creciendo el cono-

cimiento y la aceptación del concepto por parte de la mayoría de los países. Incluso aquellos que en un principio se habían mostrado escépticos o incluso contrarios a la R2P, como China, Rusia, India o Sudáfrica, debido a su compromiso tradicional a favor de la no injerencia, fueron modificando su postura y hoy claramente apoyan el principio y los objetivos de la R2P, aunque muestren su cautela y desconfianza respecto a la puesta en práctica del tercer pilar.

Concretamente Rusia y China, como miembros permanentes del CSNU, han votado a favor de numerosas resoluciones en que se mencionaba la R2P. El voto en contra en los dos proyectos de resolución sobre la guerra de Siria, no significa que estos dos países rechacen la naturaleza del principio, sino su aplicación en el caso concreto de Siria.

En el último debate en la AGNU, de los ochenta países que intervinieron, solo cuatro (Irán, Myanmar, Rusia y Sudán) mostraron su disconformidad con algún aspecto de la R2P y solo dos (Venezuela y la República Democrática de Corea) cuestionaron la asunción del principio por Naciones Unidas.

Cabe señalar además, que la R2P es un concepto que ha sido asumido por diversas organizaciones regionales, que lo utilizan con normalidad y de manera frecuente tanto en los documentos, informes, discusiones y en iniciativas concretas, sobre todo en el ámbito de la prevención. En el ámbito de la respuesta o la intervención, las posiciones de los distintos países son muy diversas como ya hemos visto y van desde los más recelosos o escépticos a los grandes defensores de la R2P.

Cabe destacar el caso de la Unión Africana (UA), que había incorporado el concepto de la responsabilidad de proteger en su Acta fundacional en el 2000, incluso cinco años antes de que el concepto fuese acuñado por las NU. Así, el artículo 4(h) establece que «el derecho de la Unión de intervenir en un Estado miembro, de conformidad con una decisión de la Asamblea, ante graves circunstancias, a saber crímenes de guerra, genocidio y crímenes contra la humanidad», pasándose de la «no injerencia» a la «no indiferencia».

Hay que reconocer, sin embargo, que, en la práctica, resulta muy difícil su aplicación efectiva en este continente y que la R2P ha chocado en numerosas ocasiones con intereses políticos, debido al gran arraigo del principio de no injerencia en los países africanos. En todo caso, cabe señalar que hay varios países africanos

firmes defensores del principio y muy activos en los diálogos interactivos o debates en la AGNU como Ghana, Marruecos, Nigeria, Egipto, Ruanda, Tanzania o Sudáfrica. También cabe recordar que la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos aprobó en 2015 una resolución sobre el fortalecimiento de la R2P en África.

Por su parte, la Unión Europea, se ha mostrado desde un principio como firme defensora y promotora de la R2P, manifestando en numerosas ocasiones su apoyo a la R2P en todas sus dimensiones y participando en todos los diálogos interactivos y debates en la AGNU sobre la R2P celebrados hasta la fecha. Cabe señalar, a estos efectos, que el Parlamento europeo ha sido siempre especialmente activo, insistiendo que la R2P sea uno de los principios guía de la política exterior europea y pidiendo al Consejo que apoye los esfuerzos del SGNU para desarrollar y aplicar el concepto.

Dentro de la UE, España es uno de los países más activos y más comprometidos con la R2P desde sus inicios. Así, viene participando activamente en todos los diálogos y debates celebrados hasta la fecha. Precisamente, una de las prioridades de España como miembro del Consejo de Seguridad en 2015-2016, fue promover la aplicación efectiva del concepto y tratar de poner límites al uso del veto cuando se trata de crímenes atroces. Cabe destacar, a estos efectos, que España es miembro del Grupo de Amigos de la R2P y de la Red Global de Puntos Focales para la R2P, celebrándose su 5.ª edición en Madrid en el 2015.

Cabe mencionar también que la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), juega un papel muy activo en relación con la dimensión preventiva de la R2P, con iniciativas, instrumentos, mejores prácticas y mecanismos de control que ayudan a los Estados participantes a adoptar políticas y establecer mecanismos de gestión y prevención de conflicto y alerta temprana, en cuestiones relacionadas con minorías, derechos humanos, refugiados, etc.

El Consejo de Europa es otro ejemplo de organización regional que trabaja muy activamente en la dimensión preventiva de la R2P, tanto en el ámbito de la educación y de la construcción de capacidades como en la defensa y promoción de los derechos humanos.

Entre los países asiáticos, también hay una aceptación generalizada del concepto de la R2P y algunos de ellos, como Australia,

Japón, Singapur, República de Corea o Qatar, han sido firmes defensores del principio desde sus comienzos y participan activamente en iniciativas como el Grupo de Amigos de la R2P y organizaciones civiles como el Centro Asia-Pacífico para la R2P. La India y China, como hemos visto en apartados anteriores, aunque, en un primer momento, se mostraron contrarias a que la R2P se incorporara al acervo de NU, posteriormente su postura ha ido evolucionando y, en la actualidad, apoyan abiertamente el contenido y objetivos de la R2P, aunque manifiesten ciertos recelos cuando se trata de justificar una intervención o uso de la fuerza.

En América Latina, la aceptación es también generalizada y solo tres países, Venezuela, Cuba y Nicaragua se han manifestado contrarios al concepto mismo de la R2P por razones ideológicas. Cabe destacar la creación en 2012 de la Red Latinoamericana para la Prevención del Genocidio y Atrocidades Masivas integrada por 18 países latinoamericanos y el papel activo que está jugando Brasil en promover la aplicación efectiva de la R2P con su propuesta de RWP.

En este proceso de creación de consenso en torno a la R2P, no podemos dejar de mencionar a la Corte Penal Internacional (CPI). En efecto, tanto su naturaleza como el ámbito de actuación de la CPI son los mismos que los de la R2P: la complementariedad y las violaciones masivas de derechos humanos. Es decir, cuando un Estado no quiere o no puede actuar para perseguir a los responsables de crímenes atroces, tipificados en el propio Estatuto de la CPI, entonces la CPI podrá intervenir en su lugar, poniéndose de nuevo de manifiesto el compromiso generalizado de la comunidad internacional de no volver a tolerar las violaciones masivas de derechos humanos ocurridas en el pasado. Además, es importante señalar, que la CPI, con todas las diferentes actividades que realiza de investigación, persecución, enjuiciamiento y cumplimiento de la pena de los responsables, contribuye a que se cumplan aspectos fundamentales de los tres pilares de la R2P.

La R2P cuestionada

El caso de Libia

Tras unos años de dudas, recelos y de excesiva prudencia, como hemos visto, finalmente en 2011, la R2P fue invocada por primera vez para justificar el uso de la fuerza en Libia, frente a las atrocidades del régimen de Gadafi contra la población civil. Sin

embargo la intervención de la OTAN, autorizada por el CSNU en base a la R2P, fue duramente criticada por una gran mayoría de la comunidad internacional y de la doctrina, por considerar que se había producido un abuso del concepto, al ser utilizado con fines ajenos a su naturaleza.

En efecto, cuando se empieza a producir la represión violenta de los manifestantes que protestaban contra el régimen de Gadafi, en el contexto de las llamadas primaveras árabes, el Consejo de Seguridad adopta primero la Resolución 1970, el 26 de febrero, recordando la responsabilidad del Gobierno libio de proteger a su propia población: «...condenando el empleo de la fuerza contra civiles (...) y la grave violación de los derechos humanos (...) desde el más alto nivel del Gobierno libio (...) que pueden constituir crímenes de lesa humanidad...exige que se ponga fin inmediato a la violencia y que se tomen medidas para satisfacer las demandas legítimas de la población».

Tres semanas después, ante el incumplimiento de la Resolución 1970 y la escalada de la violencia ejercida contra la población civil, utilizando incluso bombardeos artilleros y aéreos, el CSNU adopta la Resolución 1973 en que reitera la responsabilidad del Gobierno libio de proteger a su población y autoriza el uso de la fuerza: «.. las autoridades libias deben adoptar todas las medidas necesarias para proteger a los civiles, para satisfacer sus necesidades básicas y posibilitar la asistencia humanitaria (...) autorización a los Estados miembros a que actuando a título nacional o por conducto de organizaciones o acuerdos regionales, adopten todas las medidas necesarias para proteger a los civiles y las zonas pobladas por civiles».

Sin perjuicio de que la resolución hubiese sido aprobada con la abstención de 5 países de los 15 miembros del CSNU (China, Rusia, Alemania, Brasil e India), se trataba de la primera vez que el CSNU autorizaba el uso de la fuerza invocando la R2P y que se hacía una excepción al principio de no injerencia. Hasta esa fecha, solo se había autorizado a usar la fuerza en el marco de operaciones de paz y con el consentimiento del Estado en cuestión.

El 19 de marzo se pusieron en marcha las operaciones aéreas *Odyssey Dawn* (EE. UU.), *Harmattan* (Francia) y *Ellamy* (Reino Unido), unificadas doce días más tarde en la operación de la OTAN *Unified Protector*.

Sin embargo, desde un primer momento, se alzaron numerosas voces contra la operación de la OTAN, tanto por parte de nume-

rosos países, incluso los que se habían abstenido en la votación de la resolución, como de gran parte de la doctrina. Se consideró que las fuerzas de la coalición no eran neutrales, como exige la doctrina R2P, porque apoyaban claramente a los rebeldes y también se cuestionó que se llevaran a cabo acciones militares que iban más allá de la protección de civiles como la destrucción de radares o baterías antiaéreas.

Finalmente, también se consideró que no se habían agotado todas las oportunidades de negociación diplomática, rechazándose incluso propuestas de negociación procedentes de la UA y se llegó incluso a decir que la operación de la OTAN había producido más víctimas civiles que las que iba supuestamente a proteger.

En definitiva, la mayoría de la comunidad internacional consideró que la intervención de la OTAN en Libia había excedido los criterios y los fines de la R2P, ya que los países participantes buscaban más la derrota de Gadafi y un cambio de régimen en Libia que proteger a la población civil y que por lo tanto, aunque legal por haber contado con la autorización del CSNU, era ilegítima.

En efecto, al cuestionarse la legitimidad de la intervención de la OTAN en Libia, se cuestionaba al mismo tiempo la efectividad y la esencia misma del concepto R2P, se ponía de manifiesto las deficiencias para su aplicación práctica, muchos países, incluyendo China y Rusia que no se habían opuesto a la Resolución 1973, manifestaron públicamente su indignación y decepción e incluso algunos autores llegaron a hablar de la muerte de la R2P.

Otros autores más positivos en relación con la R2P consideran, sin embargo, que el caso de Libia no pone en duda el concepto de la R2P o la pertinencia de su invocación a raíz de la situación en aquel país en 2011, sino lo que se cuestiona es la delimitación que hace la R2P del uso de la fuerza, como veremos en el siguiente apartado.

En esa línea, el SGNU, en su informe anual sobre la R2P de 2015 señalaba que «la intervención de Libia autorizada por el Consejo de Seguridad en la Resolución 1973 ha generado debates sobre cómo y cuándo debería recurrirse a la fuerza para asegurar la protección y ha suscitado preocupación entre algunos Estados miembros acerca del uso indebido del principio».

En todo caso, lo que sí es cierto es que el caso de Libia ha sido considerado por muchos países y por la doctrina como un caso paradigmático en el que se ha puesto claramente en evidencia al-

gunos de los defectos más importantes de los que adolece la R2P, en su vertiente del tercer pilar, y que ha provocado su parálisis en cuanto a la autorización de nuevas intervenciones militares, como se ha puesto de manifiesto en el caso de Siria.

En efecto, en la guerra de Siria, a pesar de las evidencias de la comisión de violaciones masivas de derechos humanos desde el comienzo del conflicto en el 2011, ha quedado en evidencia la incapacidad de la comunidad internacional para prevenir, impedir o poner fin a dichas atrocidades, debido a la parálisis en el CSNU y a las deficiencias de concreción del concepto de la R2P.

Así, entre 2011 y 2014, Rusia y China vetaron cuatro proyectos de resolución, incluyendo la propuesta de remitir el caso a la CPI. China primó en las cuatro ocasiones el principio de no injerencia frente a la R2P, alegando el riesgo de abuso del principio como se había puesto de manifiesto en el caso de Libia, y Rusia, por su parte, aun poniendo como excusa también el caso de Libia, no ha ocultado en ningún momento sus intereses geopolíticos en el conflicto sirio.

La realidad es que la comunidad no ha sabido cómo responder a esta nueva catástrofe humanitaria que ha producido hasta la fecha medio millón de muertos y cuatro millones de desplazados y se cuestiona de nuevo la eficacia de la R2P cuando la situación requiere que la comunidad internacional asuma su responsabilidad de intervenir.

Retos para su aplicación

Como hemos visto en los apartados anteriores, a pesar de la consolidación del concepto de la R2P desde su institucionalización en NU en 2005 hasta la actualidad y su utilización frecuente en diversos documentos de NU y en el lenguaje diplomático actual, se ha puesto de manifiesto que la R2P adolece de una serie de limitaciones e inconcreciones que dificultan e incluso paralizan su aplicación práctica, como ha ocurrido en los casos de Libia o de Siria.

En efecto, a raíz de los casos de Libia y de Siria, se ha hecho evidente que todavía existe un gran escepticismo político por parte de algunos Estados sobre el alcance o el propósito de la R2P, que su aplicación depende de la voluntad política de los países y por lo tanto del veto de los cinco miembros permanentes del CSNU y, finalmente, que carece de criterios claros para su aplicación

correcta o legítima, cuando se invoca para justificar el uso de la fuerza.

Por ello, a pesar de los avances producidos en el desarrollo y consolidación del concepto desde un punto de vista teórico, por una parte, la gran desconfianza hacia el tercer pilar por parte de algunos países y, por otra, el derecho de veto del mecanismo previsto en la Carta NU para autorizar la acción colectiva, constituyen dos grandes obstáculos para la aplicación efectiva del tercer pilar de la R2P.

En efecto, las limitaciones o los retos que deberían superarse para la aplicación efectiva de la R2P, aunque están todos íntimamente relacionados, como veremos, se podrían agrupar en dos: por una parte los derivados de la naturaleza eminentemente política del concepto y, por otra, los aspectos institucionales y operacionales que limitan o impiden su aplicación.

Por lo que se refiere a los retos de carácter político, una buena parte de la doctrina considera que, si bien la R2P podría llegar a convertirse en una norma emergente de derecho consuetudinario en el futuro, es por el momento un concepto político muy impreciso, que puede ser fácilmente manipulado para servir a los intereses de los Estados y cuya aplicación depende de una valoración subjetiva de las principales potencias y por lo tanto del derecho de veto en el CSNU.

Otros autores señalan, además, que no se ha alcanzado el suficiente consenso internacional como para que la R2P pueda ser invocada y aplicada legítimamente y que sigue habiendo algunos países que consideran que se trata de «un instrumento, generado por Occidente para recuperar el control neocolonial de la periferia más turbulenta del mundo y expandir la globalización neoliberal».

Otros autores incluso hablan de dobles estándares, del carácter potencialmente selectivo de la R2P y que puede considerarse heredera de las intervenciones humanitarias disfrazada con otro nombre y como un «caballo de troya» «that legitimizes great power interference in the affairs of the weak»²⁸.

En efecto, como hemos visto anteriormente, en el último debate sobre la R2P en la AGNU en junio de 2018, algunos países toda-

²⁸ BELLAMY, Alex J. «The Responsibility to Protect: A Defence». *Oxford University Press*. 2015, Capítulo 6: A Trojan horse?, pp 112-132.

vía manifestaban su disconformidad o recelo sobre la R2P (Irán, Venezuela, RD Corea, Sudán o Myanmar).

En cuanto a los problemas institucionales, destacan dos cuestiones principalmente: la falta de concreción de la R2P cuando se trata del uso de la fuerza y el derecho de veto en el CSNU.

Como se vio anteriormente, el SGNU, a partir de 2009, ante la falta de operatividad del nuevo concepto y las dudas de los más escépticos, fue estableciendo, en sus informes anuales, criterios y recomendaciones para su aplicación práctica, pero se centró fundamentalmente en la dimensión preventiva de los pilares uno y dos de la R2P y en los medios pacíficos del tercer pilar, dejando sin resolver el desarrollo doctrinal del uso de la fuerza, es decir los criterios, normas y procedimientos para autorizar, en su caso las intervenciones militares. Y en el informe de 2012, dedicado al tercer pilar, solo dedica un párrafo al uso de la fuerza militar coercitiva.

Para resolver esta imprecisión, tras la decepción del caso de Libia, Brasil, uno de los países que en un principio se mostró más escéptico con la R2P, hizo en 2011 una propuesta llamada «La responsabilidad al proteger». Con esta iniciativa se pretende dotar a la R2P de una mayor concreción en cuanto a su alcance e implicaciones y que sea ejercida de manera transparente, estableciéndose un sistema de rendición de cuentas caso por caso y que las medidas previstas en los tres pilares se apliquen de manera secuencial.

Esta propuesta, aunque en un primer momento fue recibida con cierto escepticismo por los países occidentales, parece que se va abriendo camino en la comunidad internacional pues demuestra interés en que la R2P prospere y se consolide, y contiene algunos elementos interesantes para mitigar los recelos de algunos países y facilitar su aplicación efectiva. El propio SGNU, en su informe de 2012, dedicaba todo un apartado a la iniciativa brasileña, valorando de manera muy positiva las medidas propuestas y destacando que «la "responsabilidad al proteger" es hacer lo correcto, en el lugar correcto, en el momento correcto y por los motivos correctos».

Cabe señalar, que China también presentó a finales de 2012, en NU una propuesta conocida como «Protección Responsable», elaborada primero en el ámbito académico y asumida posteriormente en el ámbito diplomático, sugiriendo criterios y directrices para el uso de la fuerza militar en el contexto de la R2P. El valor

de dicha propuesta no reside tanto en su contenido, pues es muy similar a la propuesta brasileña y finalmente se ha fusionado con esta, sino en que pone de manifiesto el interés por parte de China de que la R2P se consolide y pueda ser aplicada eficazmente.

Por lo que se refiere al problema institucional, como se vió al analizar el párrafo 139 del documento final de 2005, es el CSNU quien debe autorizar las medidas colectivas, de conformidad con el Capítulo VII de la Carta NU, en cada caso concreto «si los medios pacíficos resultan inadecuados y es evidente que las autoridades nacionales no protegen a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica o los crímenes de lesa humanidad».

Es decir, la R2P solo puede ser invocada para justificar una intervención militar mediante el mecanismo de seguridad colectiva previsto en el artículo 42 de la Carta de NU y por lo tanto está sujeto al derecho de veto de los 5Ps. Por ello para muchos autores, el derecho de veto en el CSNU es el mayor obstáculo para la aplicación efectiva de la R2P y su solución solamente pasaría por una reforma estructural de NU, lo cual no es previsible que ocurra en los próximos años a pesar del proceso en marcha para reformar el CSNU.

A este respecto, cabe señalar que, en 2015, Francia hizo una propuesta (copatrocinada por México y otros 70 países), denominada «Restringiendo el uso del veto en caso de crímenes masivos» para que, de manera voluntaria y colectiva, los cinco miembros permanentes renuncien a su derecho a ejercer el veto cuando se trate de la comisión de violaciones masivas de derechos humanos y que sea el propio SGNU, por decisión propia o a petición del alto comisionado para los Derechos Humanos o un número mínimo de Estados (50 según la propuesta francesa), quien solicite la intervención al CSNU.

Esta ambiciosa y pragmática propuesta, como era de suponer, no ha sido tenida en cuenta por el resto de miembros permanentes del CSNU con la excepción del Reino Unido, pero sigue estando en la agenda del CSNU y de la AGNU e inspirando otras propuestas similares en el contexto de UN.

En todo caso, sin perjuicio de las soluciones propuestas por Francia y por Brasil para facilitar la aplicación de la R2P, la mayoría de la doctrina y de los países más defensores de la R2P señalan que, a la luz de las experiencias recientes, para que la R2P sea verdaderamente efectiva, hay que reforzar las estrategias de preven-

ción, pasar cuanto antes de la retórica a la acción y promover un mejor entendimiento entre toda la comunidad internacional y la doctrina sobre alcance y oportunidades de la R2P, que no debe ser identificada solo con el uso de la fuerza sino con el ejercicio responsable de la soberanía de los Estados.

Conclusión

La R2P aparece para superar las críticas y deficiencias de las intervenciones humanitarias y supone un avance normativo, político y ético extraordinario que revisa, por primera vez desde Wesfalia, el concepto de soberanía.

Así, la novedad de la R2P es que cambia la perspectiva respecto a la doctrina de las intervenciones humanitarias ya que no pone el énfasis en la intervención sino en la responsabilidad del Estado de proteger a su propia población. Es decir, la R2P trata de reconciliar dos principios que hasta la fecha eran opuestos: la soberanía de los Estados y la protección de los derechos humanos.

La R2P además va más allá pues se centra en la prevención y se articula en tres pilares que se complementan con el objetivo último de prevenir y evitar las violaciones masivas de derechos humanos: la responsabilidad de los Estados, la asistencia internacional para que los Estados puedan cumplir con su responsabilidad y finalmente la reacción de la comunidad internacional, oportuna y decisiva, en caso de que falle la prevención, utilizando todas las opciones y mecanismos a su alcance, de acuerdo con la Carta NU y con el derecho internacional, pudiendo, como último recurso, si falla todo lo demás, recurrir al uso de la fuerza, siempre previa autorización del CSNU.

Es decir, el valor de la R2P, o su fin último, no es tanto poder generar respuestas eficaces a situaciones en que se estén produciendo crímenes atroces, sino reducir o limitar, mediante la prevención, las situaciones de crisis que dan lugar a los crímenes que se quieren evitar, estimulando el cumplimiento del derecho internacional ya existente relativo a la protección de los derechos humanos o al derecho humanitario y creando expectativas de comportamiento por parte de los Estados.

Precisamente, porque no modifica el derecho internacional existente y respeta los principios estructurales de soberanía de los Estados, no injerencia y prohibición del uso de la fuerza, ha sido aceptado por la comunidad internacional en su conjunto.

En efecto, se puede concluir que el compromiso asumido por la comunidad internacional, en relación con la R2P, se refiere fundamentalmente a los siguientes aspectos:

1. El ámbito de aplicación de la R2P se limita a los cuatro crímenes enumerados en el párrafo 139 del documento de 2005: genocidio, crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y limpieza étnica.
2. La R2P es universal: *everywhere, everytime* y los Estados han asumido el compromiso de proteger a sus poblaciones, como prerrogativa del principio de soberanía. Este, sin duda, es el aspecto más innovador de la R2P que ha permitido superar el rechazo generalizado que había hacia las llamadas intervenciones humanitarias. No se trata por tanto de si se aplica o no el concepto de la R2P sino cómo se aplica en cada caso.
3. La R2P no trata de cambiar el derecho internacional sino que promueve la aplicación de normas y principios de derecho internacional ya existentes, relacionadas con la protección de los derechos humanos y el derecho humanitario.
4. La R2P no modifica tampoco el principio de prohibición del uso de la fuerza. Al contrario, el párrafo 139 se remite al Capítulo VII de la Carta de NU, para que sea el CSNU quien autorice, en su caso, la intervención armada. Los recelos y las críticas que aún persisten al respecto, se refieren a la falta de concreción y de criterios a la hora de invocar la R2P para justificar el uso de la fuerza. A este respecto, cabe recordar las propuestas de algunos países, como Brasil y China, para que se establezcan criterios claros y transparentes para el caso de que se invoque la R2P.
5. La R2P se basa en el consenso sobre el convencimiento por parte de toda la comunidad internacional de que el principio de soberanía no es absoluto, que los Estados son los primeros responsables de que no se produzcan violaciones masivas de derechos humanos en sus respectivos territorios y de que la comunidad internacional es también responsable y deberá intervenir de manera subsidiaria para frenarlas cuando estas se produzcan.
6. Finalmente, la R2P no debe ser identificada con la intervención o el uso de la fuerza, pues el elemento de más importancia en el nuevo concepto es la prevención y solo, si esta falla, se podrán aplicar otras medidas de acuerdo con los Capítulos VI, VII y VIII de la Carta de NU.

A lo largo de este trabajo hemos tratado de demostrar que, a pesar de unos comienzos difíciles, en un breve periodo de tiempo, la R2P ha pasado de ser un término o concepto nuevo, controvertido y rechazado por muchos países, a convertirse en un principio endosado por la comunidad internacional, empleado con éxito en numerosas ocasiones, utilizado frecuentemente en el lenguaje diplomático e imprescindible en la agenda internacional como marco de actuación para tratar de evitar que los crímenes atroces puedan repetirse.

En la actualidad, salvo muy pocas excepciones, nadie duda de su relevancia, hay acuerdo sobre sus elementos principales y ya no se cuestiona la naturaleza o la pertinencia del concepto. El debate inicial, de carácter retórico sobre el concepto R2P, ha pasado a centrarse en aspectos prácticos, es decir, cómo debe aplicarse la R2P para que sea efectiva y no pueda cuestionarse su legitimidad.

En efecto, desde que se adoptara por consenso el documento final de 2005 en que se institucionaliza el concepto de la R2P y se establecen sus rasgos principales, más de 130 países han manifestado su aceptación y apoyo expreso al principio en las 81 resoluciones del CSNU, en las 34 declaraciones presidenciales, en los diez informes del SGNU sobre la aplicación de la R2P y, sobre todo, en los sucesivos diálogos interactivos y debates en la AGNU, en los que han participado la mayoría de los países miembros para manifestar abiertamente su compromiso con la R2P o para sugerir que se adopten medidas para facilitar su aplicación.

Cabe señalar además, que la R2P es un concepto que ha sido asumido por diversas organizaciones regionales, que lo utilizan con normalidad y de manera frecuente tanto en los documentos, informes, discusiones e iniciativas concretas, sobre todo en el ámbito de la prevención.

Se puede concluir, a la luz de la actividad generada en torno a la R2P en el contexto de NU y de otras organizaciones internacionales, que existe un consenso y un compromiso generalizado en la comunidad internacional sobre la naturaleza y los objetivos de la R2P y que incluso países en un principio escépticos y recelosos, apoyan el concepto y tratan de aportar soluciones creativas para su aplicación efectiva.

Sin embargo, y sin perjuicio del consenso generalizado en torno a la naturaleza, objetivos y necesidad del concepto como marco de actuación, se ha puesto de manifiesto en varias ocasiones en los últimos años, que la R2P adolece de una serie de limitaciones

e inconcreciones que dificultan e, incluso, paralizan su aplicación práctica. En efecto, a raíz de los casos de Libia y de Siria, se ha hecho evidente que todavía existe cierto escepticismo sobre la aplicación práctica del tercer pilar de la R2P y que su aplicación depende de la voluntad política de los países y por lo tanto del veto de los miembros permanentes.

Además, es preciso señalar, que el concepto de R2P sigue siendo muy desconocido para el gran público y que el escepticismo por parte de algunos autores y países se debe a que se identifica con militarismo y uso de la fuerza y desconocen que la vertiente preventiva es la dimensión principal de la R2P.

Por ello, a pesar de los avances producidos en el desarrollo y consolidación del concepto desde un punto de vista teórico, la desconfianza hacia el tercer pilar por parte de algunos países y el derecho de veto del mecanismo previsto en la Carta de NU para autorizar la acción colectiva, constituyen dos grandes obstáculos para la aplicación efectiva de la R2P.

En conclusión, es preciso seguir haciendo esfuerzos para superar las limitaciones o los retos para la aplicación efectiva de la R2P, fortaleciendo los mecanismos para la prevención y ejerciendo proactivamente el compromiso político de proteger a las poblaciones a nivel nacional, regional e internacional.

Capítulo sexto

Procesos de validación y verificación de los requisitos de Estado Mayor en los programas especiales de armamento

Eduardo Almazán-García Campos

Resumen

En el año 2016 el Tribunal de Cuentas realizó un informe de fiscalización de la financiación de los programas especiales de armamento (PEA), en el cual se indicaba la aparición y necesidad de adaptación de dichos programas a unos nuevos requisitos con la consiguiente generación de sobrecostes en dichos programas. El tratamiento de requisitos es un procedimiento trascendental y necesario, puesto que los errores más destacables y económicamente más demandantes se producen a causa de una inadecuada ingeniería de requisitos en las etapas tempranas del proceso. El estudio de cómo se implementan estos requisitos en los PEA supone un campo de conocimiento e interés en la línea del planeamiento de recursos y más concretamente en el área de la industria de defensa.

Así pues, nuestro objetivo es el análisis de los procesos de validación y verificación de requisitos. Y así profundizar en la concatenación de acciones secuenciales que se inicia en el proceso de planeamiento de recursos materiales, continúa con el proceso de obtención y la gestión de los programas para determinar las consecuencias en forma de sobrecostes y extensión de plazos que

tiene la modificación de requisitos o la inclusión de unos nuevos durante el desarrollo del proceso de obtención de material.

Palabras clave

PEA, material, capacidades, requisitos, validación, verificación, V&V.

Validation and verification processes of Staff operative requirements in special armament programs

Abstract

In 2016, the Court of Auditors made a report on the financing of the Special Armament Programs (PEAs in Spanish acronyms), which indicated the emergence and need to adapt these programs to new requirements with the consequent generation of cost overruns in these programs. The treatment of requirements is a transcendental and necessary procedure, since the most notable and economically more demanding errors occur due to inadequate requirements engineering in the early stages of the process. The study of how these requirements are implemented in the PEAs implies a field of knowledge and interest in the line of Resource Planning and more specifically in the area of the Defence Industry.

Thus, our objective is the analysis of the validation processes and verification of requirements. And thus deepening the concatenation of sequential actions that begins in the process of material resource planning, continues with the process of obtaining and managing the programs to determine the consequences in the form of cost overruns and extension of deadlines that causes the modification of requirements or the inclusion of new ones during the development of the process of obtaining material.

Keywords

PEA, material, capacities, requisites, validation, verification, V&V.

«...muy raramente partimos de requisitos con sentido. Incluso teniéndolos, la única medida del éxito que importa es si nuestra solución resuelve la cambiante idea que el cliente tiene de lo que es su problema...»

Jeff Atwood

Introducción

El 21 de septiembre de 2011 el secretario de Estado de Defensa (SEDEF) compareció ante la comisión de Defensa del Congreso de los Diputados con el objetivo de informar sobre los programas principales de modernización de la Defensa. En dicha comparecencia el SEDEF afirmó que era «...imprescindible revisar el modelo de adquisiciones empleado durante más de quince años porque resulta insostenible e inadecuado para alcanzar los objetivos de una buena política de armamento y material...»¹.

La gestión de los programas especiales de armamento (PEA) en España ha supuesto una inversión que ha superado los 30.000 millones de euros en tres décadas, a lo que sumamos las implicaciones que esta inversión tiene en el desarrollo tecnológico de la industria nacional y en la generación de empleo con una elevada cualificación².

Desde la década de los noventa, España ha seguido una política basada en la ejecución de programas de defensa para actualizar y dotar de los mejores recursos a su alcance a las Fuerzas Armadas (FAS); inicialmente desde los órganos logísticos de los Ejércitos y la Armada, y desde 2011, de una forma conjunta, la gestión de los PEA se centralizó en la Subdirección General de Gestión de Programas perteneciente a la Dirección General de Armamento y Material (DGAM).

¹ Comparecencia del SEDEF ante la Comisión de Defensa del Congreso, 21 de septiembre de 2011. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. 2011. Núm. 838. Madrid: p. 2.

² TRIBUNAL DE CUENTAS. «Resolución de 19 de abril de 2017, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de la financiación extraordinaria de los programas especiales de armamento y material de las Fuerzas Armadas, ejercicios 2012, 2013 y 2014. Análisis especial de los programas de gestión internacional: EF2000, A400M y TIGER, y de los programas de gestión nacional: BAM, LEOPARD y NH90». BOE núm. 149, de 23 de junio de 2017. Madrid.

Este es un hecho que, unido a la decisión de fomentar una industria de defensa nacional integrada en la Agencia Europea de Defensa (EDA), ha llevado a los distintos gobiernos a realizar inversiones en programas de defensa, tanto en el ámbito nacional como en el internacional.

Además, es importante destacar que, en España el sector industrial de la defensa está compuesto por más de cuatrocientas empresas que generan un empleo directo de unos 190.000 puestos de trabajo, además de unos 270.000 empleos indirectos e inducidos³.

Desde el punto de vista sectorial, la facturación se distribuye según la siguiente forma: 42 % aeronáutica civil, 38 % aeronáutica militar, 12 % defensa terrestre y naval y 8 % espacio⁴.

Pero lo más destacable en relación a la creación de empleo del sector es que se trata de un ámbito que es intensivo en creación de puestos de trabajo cualificado, como muestra la última Memoria de Actividades de TEDAE, en la que la cualificación de empleo se distribuye según lo indicado en la figura a continuación.

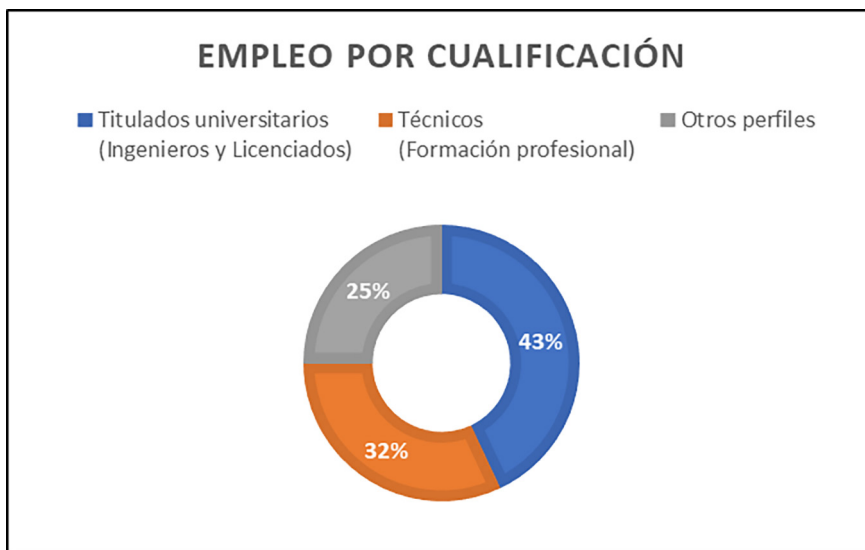


Figura 1. Empleo por cualificación sector defensa. Fuente y elaboración: Memoria Actividades TEDAE 2017

³ DGAM. *La industria de defensa en España. Informe 2016*. Versión 2. Madrid: 2016, p. 44. Disponible en <http://www.defensa.gob.es/Galerias/dgamdocs/Informe-Industria-Defensa-2016.pdf>. Fecha de la consulta 20/04/2019.

⁴ TEDAE. *Memoria de actividades 2017*. Madrid: 2017, p. 10. Disponible en https://www.tedae.org/uploads/files/memoria_TEDAE_2017.pdf. Fecha de la consulta 20/04/2019.

Esto provoca que la productividad media de este sector sea de 3,3 veces la de la media nacional.

Para llevar a cabo la realización de estos proyectos se desarrolló la Instrucción 2/2011, del SEDEF, por la que se regula el proceso de planeamiento de los recursos financieros y materiales⁵, la cual introduce la necesidad de definir unos procedimientos con objeto de asegurar una obtención ordenada de los recursos materiales.

Siguiendo este proceso, en las primeras fases del programa (etapas de diseño y producción) se elabora el documento Requisitos de Estado Mayor (REM) o el Documento de Definición de Requisitos (DDR) para recoger las necesidades y características que debe poseer el producto final obtenido.

Tanto el REM como el DDR, una vez refrendados por el jefe de Estado Mayor o la autoridad correspondiente, se convierten en documentos de referencia, pero no tienen carácter contractual; su aplicación se gestiona mediante la realización de una matriz de cumplimiento de requisitos.

Así, esta matriz de trazabilidad se convierte en un documento vivo que sirve de herramienta en los PEA para observar la evolución que se produce entre el cumplimiento del REM o DDR y las características del producto final obtenido, lo cual no significa necesariamente que el producto obtenido corresponda exactamente con lo inicialmente proyectado.

Asimismo, el SEDEF señalaba una dificultad que era común no solo a todos los programas de adquisición de material militar de ámbito nacional, sino que era extensiva al ámbito internacional y se trataba de «...la tendencia a las sobre-especificaciones en el diseño previo de las características de los sistemas...»⁶.

Señalamos así el hecho de poder apreciar cómo se materializa un programa cuyas unidades (ya sean vehículos terrestres, aeronaves o buques...), una vez finalizadas, van a tener una vida superior a los 20 años de servicio. Por tanto, cabe suponer que el desarrollo del documento REM o DDR tiene una gran relevancia, ya que estas unidades superan el periodo de tiempo estableci-

⁵ SEDEF. «Instrucción 2/2011, de 27 de enero, por la que se regula el proceso de planeamiento de los recursos financieros y materiales». *BOD* núm. 26. Madrid: 2011.

⁶ Comparecencia del SEDEF, comparecencia Comisión de Defensa en el Congreso, 21 de septiembre de 2011. *Op. cit.*, p. 7.

do para el planeamiento a largo plazo⁷ (15 años). Así se puede relativizar la importancia de cierta normativa y/o determinadas decisiones cuya vigencia es menor a lo largo de los años.

Por ende, es importante destacar que pensar sobre requisitos de un sistema ya desarrollado es relativamente sencillo, pero es más complicado el materializar las características que debería poseer un sistema que todavía no se ha elaborado, y ahí también radica su interés.

Es por esto que, si examinamos la propia normativa, así como textos y documentos de diferentes autores de referencia además de procedimientos de obtención⁸ y de validación y verificación (V&V), podemos profundizar en una concatenación de acciones secuenciales que se inicia en el proceso de planeamiento de recursos materiales, continúa con el proceso de obtención y la gestión de los programas y finaliza tras la validación de sus requisitos.

Así pues, nos ceñiremos a la casuística de seis⁹ PEA concretos, tres de gestión nacional: buque de acción marítima, carro de combate Leopard y helicóptero NH90. Y tres de gestión internacional: avión de combate EF2000, avión de transporte A400M y helicóptero TIGER.

⁷ Art. 9.1. Planeamiento de Recursos Materiales. OM 60/2015, por la que se regula el proceso de planeamiento de la Defensa.

⁸ El proceso de obtención de recursos materiales, regulado por la Instrucción 67/2011 del SEDEF, es un proceso de gran importancia para la consecución de los objetivos marcados por la Política de Defensa.

⁹ Estos seis PEA han sido seleccionados porque actualmente se encuentran o bien totalmente finalizados o en un alto porcentaje de desarrollo, lo que nos permite analizar el proceso de obtención de materiales por completo.

«Caminar sobre el agua y desarrollar un proyecto a partir de unas especificaciones es sencillo, si ambas están congeladas»

Edward V. Berard

Las necesidades de la defensa

El proceso de determinación de necesidades para la defensa es un proceso estratégico para los intereses nacionales. Las necesidades se concretan mediante la obtención de unas determinadas capacidades militares. Todo este procedimiento se encuentra regulado por un abundante cuerpo normativo.

En primer lugar, y para la jerarquía normativa, comenzamos nuestro recorrido por la Ley Orgánica 5/2005, de la Defensa Nacional¹⁰, en cuyo articulado se regula la obligación del Ejecutivo de establecer «...los criterios relativos a la preparación y disponibilidad de los recursos [...] materiales...»¹¹ necesarios para la defensa.

Así, es la iniciativa del Ejecutivo recogida en las directrices de la Directiva de Defensa Nacional¹² (DDN) en vigor, la que entre otras también impulsa a la industria nacional del sector de defensa.

Tal y como hemos introducido anteriormente, el proceso de planeamiento de la defensa se encuentra regulado por la Orden Ministerial 60/2015. Esta Orden Ministerial se desarrolla tras incorporar las lecciones aprendidas durante los ciclos de planeamiento previo¹³. Para lo cual desarrolla un nuevo proceso integral en el que se produce un cambio de paradigma, cuyas dos principales características son: una mayor flexibilidad y una colaboración más efectiva entre los distintos actores (independientemente de la autoridad que sancione el documento, el resto debe poder participar en el proceso de realización del mismo). Actores entre los que destacan el JEMAD, responsable del planeamiento militar y por otro lado la Secretaría de Estado, responsable del planeamiento de recursos.

¹⁰ Hasta la fecha esta Ley Orgánica carece de desarrollo reglamentario.

¹¹ Art. 22. Disposición permanente de los recursos. Título V. Contribución a la defensa. Capítulo I. Preparación de recursos para contribuir a la defensa. Ley Orgánica 5/2005, de la Defensa Nacional.

¹² Directiva de Defensa Nacional 2012, de julio de 2012.

¹³ En aplicación de la Orden Ministerial 37/2005, de 30 de marzo, por la que se regula el proceso de planeamiento de la defensa (derogada).



Figura 2. Planeamiento de recursos materiales. Fuente y elaboración: DGAM

Pero, la principal aportación que realiza esta normativa es la introducción de la indispensable trazabilidad¹⁴ entre las necesidades detectadas inicialmente para conseguir satisfacer las distintas capacidades y el correcto empleo de los recursos implicados en su consecución.

Establecimiento de los requisitos en el proceso

La OM 60/2015, se desarrolla mediante la Instrucción 2/2011, por la que se regula el proceso de planeamiento de los recursos financieros y materiales. Esta norma a su vez vuelve a introducir la transparencia y la coordinación como ejes de la obtención de los recursos materiales fijando como objetivo principal alinear el planeamiento militar con los recursos económico/financieros y los materiales de los que en cada momento se disponga.

La Instrucción 67/2011, regula el proceso de obtención de recursos materiales y lo estructura en cuatro fases: conceptual, definición y decisión, ejecución y servicio. Durante este proceso se materializa el planeamiento que partía, como se ha mencionado anteriormente, de los objetivos iniciales de la Política de Defensa.

¹⁴ Preámbulo OM 60/2015, por la que se regula el proceso de planeamiento de la defensa.

Así, mediante este proceso colaborativo entre las distintas autoridades implicadas se define la necesidad¹⁵ –Documento de Necesidad Operativa (DNO)– y se concreta la solución –Requisitos de Estado Mayor (REM)– en las primeras fases del mismo, la fase conceptual y la de definición y decisión.

Como se puede comprobar del estudio de la normativa relacionada en el presente apartado, el proceso de programación de recursos para la defensa, que se basaba en la metodología PAPS (*Phased Array Program System*), fue derogado¹⁶, evolucionando al actual proceso, el cual se ha aplicado en los últimos programas desarrollados (Extensión 1.ª Serie BAM, F-110, VCR 8x8, EF2000, UAS/RPAS, NH90...).

No obstante, a este respecto se plantea la problemática de la necesaria actualización de la normativa asociada al proceso de obtención de recursos materiales en vigor para, entre otros, armonizar los objetivos y evitar la dispersión, puesto que las distintas instrucciones dictadas por el SEDEF, no contemplan los cambios establecidos por la OM 60/2015, los cambios realizados en la actual estructura de la DGAM ni las capacidades que esta Dirección de la SEDEF podría proporcionar¹⁷ en el futuro.

Por otra parte, aunque la OM 60/2015 lleva en vigor cierto tiempo y recientemente hemos empezado a afrontar un nuevo ciclo inversor de Defensa, dicha normativa todavía sigue sin contar con la materialización de alguna instrucción o directiva que proporcione un desarrollo más específico.

Objetivos de obtención

Los pasos para la obtención de un determinado recurso de material se encuentran recogidos en la Instrucción 72/2012 por la que se regula el proceso de obtención de armamento y material y la gestión de sus programas¹⁸. Dicha instrucción divide el proceso en cuatro fases: conceptual, de definición y decisión, ejecución y servicio.

¹⁵ Apto. 5.3 de la Instrucción 67/2011, del SEDEF, *BOD* núm. 189, Sec. I, p. 25191.

¹⁶ Directiva 68/2000, de 9 de marzo, del SEDEF por la que se regula el proceso de obtención de armamento. Madrid: 2000, (derogada).

¹⁷ La iniciativa PESCO planteada por la UE, de reciente implantación, puede necesitar de una ampliación de recursos, al menos de personal, para llevarla a cabo.

¹⁸ SEDEF. «Instrucción 72/2012, de 2 de octubre, por la que se regula el proceso de obtención del armamento y material y la gestión de sus programas». *BOD* núm. 202. Madrid: 2012.

El planeamiento de recursos materiales es una parte del planeamiento de recursos donde el documento Objetivo de Recursos de Material¹⁹ (ORM) es la herramienta fundamental del Departamento en la gestión de la programación y obtención de los recursos materiales identificados como necesarios en el ciclo.

En el ORM se establece una relación de componentes que pueden estar conectados entre sí, para constituir el recurso de material necesario para su adquisición mediante la posterior constitución de un programa de obtención.

Un componente tiene un carácter básico²⁰ para el Departamento si su obtención supone para el MDEF una necesidad para alcanzar el nivel mínimo de operatividad de una determinada capacidad militar o si su adquisición ha sido influida por la política industrial o el marco normativo.

Es importante señalar que la programación de recursos materiales está invariablemente asociada a los recursos financieros disponibles y que estos se determinan en la programación de recursos económicos.

Así, para poder programar los componentes de un ORM, estos deben tener asociado un expediente²¹ que justifique su necesidad, su viabilidad, y que incluya la documentación de carácter técnico e industrial, la presupuestación del gasto, la estrategia contractual diseñada, así como los requisitos operativos y funcionales que la solución que se plantea debe satisfacer²².

Fase de definición y decisión

La solución operativa o funcional que cubrirá la necesidad detectada se define en la fase conceptual²³. Y es posteriormente, en

¹⁹ Art. 9.5 Planeamiento de Recursos Materiales. OM 60/2015, por la que se regula el proceso de planeamiento de la defensa.

²⁰ Además, para que un componente tenga la consideración de básico, este debe estar incluido en al menos uno de los siguientes criterios: operativos, funcionales, tecnológicos e industriales y normativo.

²¹ Art. 5.2. Elaboración de los ORM. «Instrucción 2/2011, del SEDEF, por la que se regula el proceso de planeamiento de los recursos financieros y materiales». *BOD* núm. 26, Sec. I, p. 3349.

²² SEDEF. «Instrucción 72/2012». *Op. cit.*

²³ Durante esta fase se lleva a cabo la homogenización mediante el establecimiento de estándares, esta acción la realiza el Estado Mayor Conjunto (EMACON) compatibilizando la funcionalidad del proyecto que se plantea entre usuarios nacionales o con organizaciones de ámbito internacional.

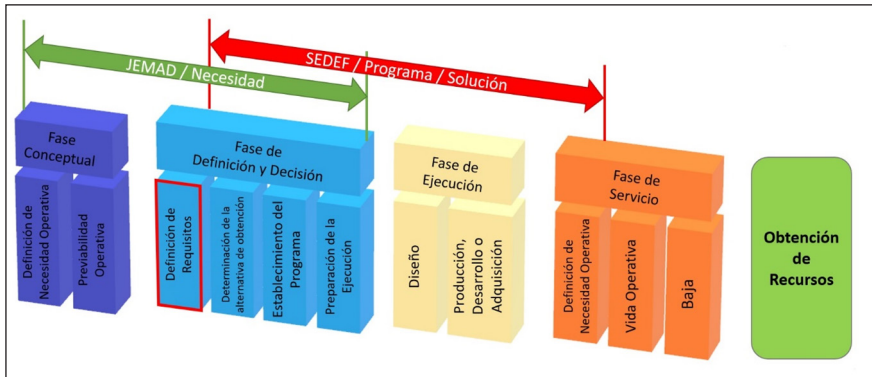


Figura 3. Proceso de obtención de recursos. Fuente DGAM. Elaboración propia

la fase de definición y decisión cuando se determina la solución, tras la realización de un estudio para escoger la alternativa que se va a obtener y donde se hace una valoración de su viabilidad en términos industriales, tecnológicos y económicos.

En la siguiente etapa, denominada de determinación de la alternativa de obtención, se realiza una primera valoración de las distintas opciones técnico-operativas que posteriormente requerirán un análisis en profundidad.

Uno de los principales problemas/defectos que se detectan en el Documento de Requisitos de Estado Mayor (REM) o en el Documento de Definición de Requisitos (DDR) es cuando se adopta una solución que ya existe en el mercado y se utiliza esta para introducir la definición de requisitos de dichos sistemas en el REM o DDR y así dirigir la obtención a una solución determinada, evitando el estudio de cualquier otra alternativa que pueda llegar a satisfacer en mayor medida la necesidad del JEMAD; esta situación tiene como efecto la alteración del proceso de obtención, puesto que elimina la función de la etapa de determinación de la alternativa de obtención y la correspondiente documentación asociada.

Por otro lado, dentro del ámbito tecnológico, es importante conocer qué tipo de tecnología necesitamos para satisfacer nuestra necesidad, puesto que no es improbable el hecho por el cual unos requisitos de Estado Mayor puedan imponer tecnologías que no estén todavía disponibles²⁴ para el momento en el que se establece el diseño del sistema.

²⁴ Este tipo de desarrollos llevan asociados la puesta en marcha, con la antelación suficiente, de programas tecnológicos que nos permitan incorporar esas tecnologías al

Necesidad de la definición de los requisitos

Generalmente no existen soluciones ya desarrolladas en el mercado para cubrir las necesidades detectadas en el proceso de planeamiento de la defensa²⁵. Así las autoridades que observan una necesidad deben definirla mediante el planteamiento de los requisitos que debe cumplir dicha unidad, para poder satisfacer la necesidad que se ha observado.

Dentro del REM se definen distintos tipos de requisitos que pueden ser: operativos, técnicos, logísticos y de interoperabilidad. Y además, cada una de estas capacidades es analizada desde el punto de vista de los factores MIRADO-I (correspondiendo respectivamente: material, infraestructura, recursos humanos, adiestramiento, doctrina, organización e interoperabilidad)²⁶ para que, mediante el estudio de las distintas alternativas disponibles reflejadas en el Documento de Viabilidad (DDV), se determine la solución que de una forma más óptima pueda satisfacer los requisitos establecidos. Este es el momento en el que se inicia el proceso de determinar las especificaciones partiendo de la solución de la alternativa de obtención.

El tratamiento de requisitos es un procedimiento trascendental y necesario, puesto que los errores más destacables y económicamente más demandantes se producen a causa de una inadecuada ingeniería de requisitos en las etapas tempranas del proceso.

En el año 2016, el Tribunal de Cuentas realizó un informe²⁷ de fiscalización de la financiación de los programas especiales de armamento (PEA), en el cual se indica la incorporación y/o modificación, con la consiguiente necesidad de adaptación de dichos programas a unos nuevos requisitos (de oportunidad), con el resultado de la generación de sobrecostes y retrasos en los calendarios de entregas para dichos programas.

El impulso de los PEA se produjo a mediados de los años noventa en un proceso de adaptación de las FAS a unas nuevas misio-

programa en el momento adecuado, tras un proceso de maduración tecnológica que puede llevar varios años.

²⁵ El Planeamiento de la Defensa fija tres horizontes temporales: corto, medio y largo plazo.

²⁶ JEMAD. *Capacidades militares de las Fuerzas Armadas. PDC-01. Doctrina para el empleo de las FAS*. 2018, p. 54.

²⁷ Informe Tribunal de Cuentas 1.155. *Op. cit.*, p. 171.

nes (como por ejemplo la participación como parte integrante de organizaciones internacionales en el exterior) y la consiguiente adaptación de los sistemas de armas para conseguir entre otros los necesarios requisitos de interoperabilidad combinada entre FAS de distintos países.

Los PEA son programas que presentan una gran complejidad, un impacto industrial, operativo y al mismo tiempo suponen la inversión de un gran volumen de recursos económicos. Además, la ejecución de estos programas favorece²⁸ los siguientes aspectos:

- La actualización de las capacidades de las FAS españolas y su interoperabilidad en los despliegues con países aliados.
- Desarrollo de las capacidades industriales españolas con alto componente tecnológico, lo que posibilita la exportación de dichas capacidades mediante la participación en los mercados internacionales.
- Creación de empleo de alta cualificación y la transferencia de tecnología a sectores civiles.
- Cooperación industrial conjunta.

Asimismo, los PEA se encuentran recogidos en el Programa Presupuestario 122B del MDEF y que se caracterizan con respecto al resto de programas por su sistema de prefinanciación en la que participa el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (MINCO-TUR), que permite al MDEF realizar los pagos de forma diferida, ejecutándolos a partir del momento de la entrega.

Como hemos comentado, el modelo de financiación de los PEA requiere de un abono previo de las cantidades a los contratistas. Esta situación, que se mantiene en los programas de gestión nacional, tiene una excepción en los programas de carácter internacional en los que el sujeto agente que realiza el seguimiento, control y gestión económica del programa es una organización internacional, como la OCCAR (*Organisation Conjointe de Coopération en Matière d'Armement*)²⁹ o NETMA (*NATO Eurofighter and Tornado Management Agency*), por citar algún ejemplo.

Así, mediante este proceso de tratamiento de requisitos, inicialmente se especifican las funcionalidades que debe poseer

²⁸ «Real Decreto-Ley 26/2012, de 7 de septiembre, por el que se concede un crédito extraordinario en el presupuesto del Ministerio de Defensa para atender al pago de obligaciones correspondientes a programas especiales de armamento por entregas ya realizadas». *BOE* núm. 217. Madrid: 2012. Sec. I, p. 63236.

²⁹ Estas dos organizaciones son las que gestionan los principales programas internacionales.

el sistema, además de las limitaciones establecidas en dicho funcionamiento³⁰.

De esta forma podemos inferir que la identificación de requisitos plantea un contratiempo para la autoridad que ha detectado la necesidad, puesto que, tras la identificación, esta debe definir los requisitos de dicho sistema. Por tanto, se inicia un proceso complejo en el que se desarrollan los requisitos con los que debe contar el sistema para satisfacer la necesidad detectada.

Sin embargo, «no existe» una «estandarización» generalmente «aceptada para» llevar a cabo «este proceso de forma sistemática y estructurada» y que nos ofrezca un resultado con un nivel de calidad aceptable³¹. Aunque hay autores³² que coinciden en dividir el proceso de especificación de requisitos en tres acciones:

1. La identificación de requisitos.
2. La definición de requisitos.
3. La validación y verificación de requisitos.

La información para desarrollar los requisitos se puede obtener de fuentes muy diversas como los procesos operativos, la doctrina o las necesidades de interoperabilidad (asociada a estándares).

Y finalmente se recoge de forma sistemática en el documento de Requisitos³³ de Estado Mayor o en el Documento de Definición de Requisitos.

Siguiendo a Escalona y Koch podemos identificar las principales técnicas que son utilizadas en las actividades de identificación, descripción y validación³⁴ de requisitos. Estas técnicas presentan diversas ventajas e inconvenientes, por lo que cada una tendrá una mejor aplicación según el sistema que se desee desarrollar.

«Actualmente» las empresas «contratistas determinan la metodología» con la que se realiza el «seguimiento, la trazabilidad y la consecución de los requisitos»³⁵ de Estado Mayor de un determinado programa. Para lo cual los contratistas desarrollan un plan

³⁰ ESCALONA, María José; KOCH, Nora. «Ingeniería de requisitos en aplicaciones para la Web—Un estudio comparativo». Sevilla: Universidad de Sevilla, 2002.

³¹ *Ibíd.*

³² LOWE David y HALL Wendy. *Hypermedia and the Web: An engineering approach*. Chichester: Ed. John Wiley & Sons, Inc., 1999.

³³ Documento que cierra la primera etapa de la fase de definición y decisión.

³⁴ En esta fase de definición, al estar pendiente de producción nuestro sistema, debemos esperar para proceder a la verificación del cumplimiento de los requisitos.

³⁵ Apto. 7. «Instrucción 67/2011». *Op. cit.*, p. 25198.

de validación y verificación (V&V) en el que se especifica el modo en el que se va a demostrar el cumplimiento de dichos requisitos. En cambio, para la gestión de riesgos, la DGAM cuenta con una instrucción técnica específica³⁶ que regula el proceso de gestión de riesgos y los métodos para la elaboración y evaluación de planes de gestión de riesgos.

Por parte de la Administración, los encargados de la gestión durante la fase de producción serán el jefe de Programa y/o el director técnico, los encargados de velar por la correcta ejecución del programa, así como de la verificación de los requisitos establecidos y recogidos en las especificaciones de contrato (EdC) para la necesidad objeto del programa de obtención.

Mediante los procedimientos V&V se utilizan numerosas herramientas aplicables al seguimiento de requisitos, en el campo de la ingeniería. Como hemos comentado, el MDEF admite en su normativa que sean los contratistas los que determinen dichos métodos y las consiguientes aplicaciones informáticas para realizar este seguimiento.

Es por esto que el estudio de cómo se implementan estos requisitos en los PEA supone un campo de conocimiento e interés en la línea del planeamiento de recursos y más concretamente en el área de la industria de defensa.

Concepto de requisito

Si atendemos al origen etimológico de la palabra requisito, este es un concepto que proviene del latín *requisitus*, del verbo *requirere* y que puede traducirse como «requerir» o «reclamar». Es decir, se trata de aquello que es condición *sine qua non*.

En ingeniería de sistemas es la definición de un contenido, forma o funcionalidad. Los requisitos indican qué debe hacer el sistema, sin decir cómo hacerlo. Dentro del proceso de obtención³⁷ establecido en el MDEF, los requisitos se definen en la fase de diseño y se recogen en el REM o en el DDR.

Asimismo, según su importancia se distinguen principalmente dos tipos de requisitos:

³⁶ DGAM. «IT 4201.01 C. Instrucción técnica. Proceso de gestión de riesgos. Elaboración y evaluación de planes de gestión de riesgos». Madrid: 2014.

³⁷ Aptdo. 6.3 de la «Instrucción 67/2011». *Op. cit.*, p. 25193.

- Requisitos funcionales, que especifican una funcionalidad que la unidad/sistema proyectado debe ser capaz de realizar.
- Requisitos no funcionales, que indican cómo el sistema debe realizar sus funciones. Por ejemplo: la disponibilidad, la auto-comprobación, el mantenimiento, la facilidad de uso, el rendimiento, etc.

Posteriormente, en la fase de ejecución de los programas de obtención de armamento y material, se realiza la gestión de estos requisitos. Esta gestión implica la realización de las siguientes tareas:

- Desarrollo de requisitos de detalle. El seguimiento y la supervisión de las actividades de ingeniería de sistemas desempeñadas por el contratista.
- Trazabilidad de requisitos (ejecución de pruebas). Seguimiento y supervisión de los planes de V&V del contratista³⁸.

Las pruebas de validación y verificación son aquellas cuya finalidad es la constatación del cumplimiento de las especificaciones de detalle por parte de la industria y cuyo origen es el contrato.

Las pruebas de aceptación individual son las que se llevan a cabo para recibir los sistemas o unidades fijados en el contrato.

Los procesos de V&V de requisitos establecen los mecanismos mediante los cuales se verifican y validan las funcionalidades que deben proporcionar la unidad o sistema, así como las limitaciones que debe tener en su operación³⁹.

³⁸ Capítulo 7. Gestión de requisitos. Módulo 6. Dirección y gestión de programas de adquisición específicos de la DGAM. Master Universitario en dirección y gestión de adquisiciones de sistemas para la defensa.

³⁹ ESCALONA, María José; KOCH, Nora. *Ingeniería de requisitos en aplicaciones para la Web—Un estudio comparativo*. Op. cit.

«...si tu proyecto no funciona, busca en la parte que no pensaste que fuera importante...»

Arthur Bloch

Causas del problema

Una vez detectada esta problemática por el Tribunal de Cuentas, se hace necesario revisar los procesos utilizados desde un punto de vista teórico para señalar posibles deficiencias sistémicas que se pueden producir en el diseño, por ejemplo, con una incorrecta definición de los requisitos.

En la fase de definición y decisión, se puede producir una concatenación de errores en diferentes aspectos como la definición técnica o de estimación, fallos en la aplicación de sistemas de control de costes, una selección de indicadores de producción errónea o un excesivo optimismo⁴⁰.

Con esta misma idea se plantea que tanto la flexibilidad como el dinamismo son necesarios para cualquier organización que pretenda adaptarse a la realidad, por lo que dichas cualidades requieren una correcta ubicación dentro del rocoso proceso de planeamiento de la defensa⁴¹.

Es normal que los mecanismos de contratación sean percibidos como el fin último del proyecto en lugar de una herramienta para llevarlo a cabo⁴². Por este motivo, dentro de la Administración Pública, generalmente, es necesario definir con claridad el proceso de contratación previo al desarrollo del proyecto y sus aspectos derivados como la gestión de calidad del mismo.







Es importante destacar que el objetivo del MINISDEF es que el resultado del programa sea la obtención de la solución para cubrir las necesidades detectadas por la organización. Así, los procedimientos de contratación pública deberían ser una herramienta de control de los procesos de obtención, de forma que se optimicen los recursos económicos públicos⁴³.

⁴⁰ NOGUEIRA GUASTAVINO, José Luis. «Planeamiento versus desiderátum. Sostenibilidad de la obtención de capacidades militares». *Boletín de Información*, n.º 313. Madrid: 2009. pp. 39-72.

⁴¹ GÓMEZ RUEDAS, Jesús. «Cartera de proyectos de tecnologías de la información». *Boletín IEEE*, núm. 9. Madrid: 2018, pp. 744-764.

⁴² *Ibíd.*, p. 749.

⁴³ GÓMEZ RUEDAS, Jesús. «Cartera de proyectos de tecnologías de la información». *Op. cit.*, p. 750.

TIPO DE PROGRAMA		INICAL	FINAL	VARIACIÓN
EF-2000	Avión de combate			
	Presupuesto (en mill €)	11.430	12.843	1.413
	Unidades	87	73	-14
A400M	Avión de transporte			
	Presupuesto (en mill €)	4.442	5.019	577
	Unidades*	27	14	-13
NH-90	Helicóptero de transporte			
	Presupuesto (en mill €)	1.260	1.682	422
	Unidades	45	22	-23
BAM	Buque de acción			
	Presupuesto (en mill €)	352	509	157
	Unidades	4	4	0
TIGRE	Helicóptero de ataque			
	Presupuesto (en mill €)	1.353	1.515	162
	Unidades	24	24	0
LEOPARDO	Carro de combate			
	Presupuesto (en mill €)	1.909	2.508	599
	Unidades	235	235	0
		INICAL (MILL. €)	FINAL (MILL. €)	VARIACIÓN (MILL. €)
TOTAL PRESUPUESTO		20.746	24.076	3.330

(*) España comprará 27 unidades de las que 13 no serán operativas.

Figura 4. Sobrecostes de los PEA. Fuente: Informe 1.155 Tribunal de Cuentas. Elaboración: elEconomista

Sin embargo, los principales programas de armamento suman sobrecostes⁴⁴. Y estos sobrecostes no son extraños en PEA en los que el componente tecnológico es un riesgo a causa de los desarrollos que van asociados.

El cliente es quien sufraga los costes de un programa; no obstante, estos gastos no deben limitarse únicamente al coste del desarrollo y la construcción de los proyectos, sino que incluyen, además de esas etapas, todos los imputables a su operación y posterior baja. El conjunto de estas etapas se denomina de forma colectiva como ciclo de vida⁴⁵.

⁴⁴ DÍAZ, E., SEMPRÚN, A. «Los principales programas de armamento suman sobrecostes 3.300 M€». *elEconomista.es*. Madrid: 2016. Disponible en <https://www.economista.es/economia/noticias/7729409/07/16/Los-principales-programas-de-armamento-suman-sobrecostes-por-3330-millones.html>. Fecha de la consulta 02/04/2019.

⁴⁵ PASTOR SÁNCHEZ, J. «Procedimiento de estimación del coste del ciclo de vida de un sistema de armas en España». Tesis doctoral, UNED-Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. Madrid: MDEF, 2016, p. 33.

El valor del gasto que ha conllevado el proyecto durante su ciclo de vida se denomina coste de ciclo de vida (CCV). En la figura a continuación se puede observar la distribución del CCV en la que destaca el hecho de que las decisiones que se tomen en las fases preliminares tendrán un gran impacto en los costes de apoyo y operación, que suponen las partidas más importantes del CCV.

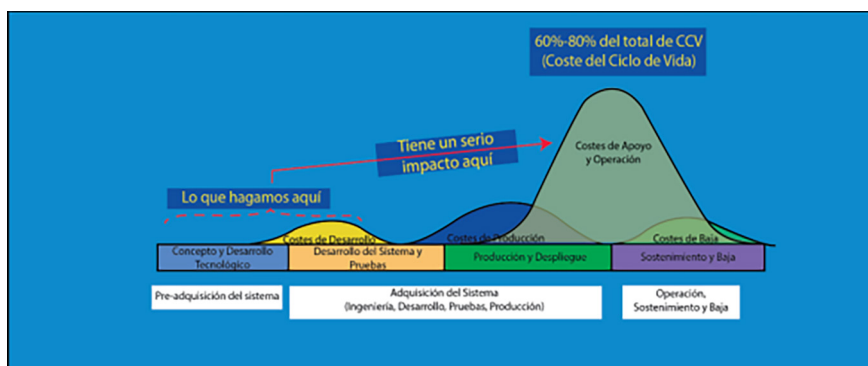


Figura 5. Coste del ciclo de vida de un sistema.
Fuente y elaboración Pastor Sánchez⁴⁶

Así, el coste de un sistema, se entiende en la gráfica como el área bajo la curva, de lo que podemos inferir que los costes que se generan posteriormente (sombreados en verde) son superiores a los de adquisición (sombreados en amarillo y azul).

Si tomamos ese CCV y lo dividimos por el número de unidades que se van a fabricar, obtenemos otro concepto importante que es el coste unitario. Este concepto es un indicador útil a la hora de tomar una decisión en favor de un sistema u otro.

Estudio de los PEA

Una vez establecidos los conceptos mencionados en los apartados anteriores, podemos centrar nuestra atención en el estudio de los programas de obtención sobre los que el Tribunal de Cuentas realizó el informe núm. 1.155 de 16 de julio de 2016⁴⁷, para de esta forma estudiar la casuística ocurrida tanto a programas de obtención de gestión nacional como internacional. Estos programas son:

⁴⁶ PASTOR SÁNCHEZ, J. «Procedimiento de estimación del coste del ciclo de vida de un sistema de armas en España». *Op. cit.*, p. 37.

⁴⁷ «Informe Tribunal de Cuentas 1.155». *Op. cit.*

- a) Programas nacionales:
 - I. Buques de acción marítima (BAM).
 - II. Carro de combate Leopardo.
 - III. Helicóptero NH90.
- b) Programas internacionales:
 - I. Avión de combate EF2000.
 - II. Avión de transporte A400M.
 - III. Helicóptero TIGER.

La formalización de todos los programas relacionados puede ser clasificada como «contratos de suministro de fabricación», según lo establecido en el art. 172.1 c) del Real Decreto Legislativo 2/2000⁴⁸, que determina que los sistemas que sean entregados por el contratista deben ser elaborados con arreglo a «características» (requisitos) peculiares que haya fijado con anterioridad la Administración.

Independientemente del tipo de gestión y procesos con los que se hayan llevado a cabo la obtención de los distintos programas, podemos observar una característica común a todos los sistemas, y esta es el retraso en las entregas de las unidades contratadas con la consiguiente modificación del calendario previamente establecido⁴⁹.

Programa BAM

El programa BAM nace en el año 2004 siguiendo la metodología PAPS⁵⁰ con la finalidad de obtener cuatro unidades⁵¹. Así, mediante un proceso de desarrollo industrial nacional y teniendo como contratista principal a la empresa pública Navantia, se buscaba la modernización de la Fuerza de Acción Marítima.

El objetivo de dicho programa implicaba el desarrollo del diseño, la integración de sistemas y la construcción de unas unidades navales que cumpliesen los requisitos establecidos en el docu-

⁴⁸ «Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP)». *BOE* núm. 148. Madrid: 2000, (derogado).

⁴⁹ «Informe Tribunal de Cuentas 1.155». *Op. cit.*, p. 19.

⁵⁰ Esta metodología sirve de base para el desarrollo del actual proceso de obtención según se recoge en la Instrucción 67/2011 del SEDEF.

⁵¹ Posteriormente se contrataron dos unidades más mediante la firma de una orden de ejecución independiente y la constitución del Programa de Extensión de la 1.ª serie BAM.

mento REM aprobado⁵² por el almirante jefe de Estado Mayor de la Armada (AJEMA) el 25 de abril de 2005.

Durante la fase de ejecución y mediante la figura de las modificaciones⁵³ sobrevenidas, se realizaron variaciones al diseño aprobado, que son introducidas a «posteriori» en el proyecto y que deben evitar alterar las «características fundamentales»⁵⁴ que se llevan a cabo en la etapa de producción del proyecto.

Dentro del programa BAM se aprobaron doce POC, si bien cuatro de ellas fueron sin coste, lo que les presupone una trascendencia menor en el programa. Las restantes están relacionadas en la figura 6 a continuación.

POC	DESCRIPCIÓN	IMPORTE (€)	% Respecto OE
511-233-0001-A	ADECUACIÓN DE LA PLANTA PROPULSORA AL MOTOR SELECCIONADO	1.000.000	0,28
511-441-0004-A	ESTUDIO DE COMPATIBILIDAD DE ANTENAS HF	38.690	0,01
511-588-0005-A	MODIFICACIÓN DE LA POSICIÓN DE LA ESTACIÓN DE CONTROL DEL HELICÓPTERO	14.358,16	0,00
511-655-0009-A	SUSTITUCIÓN DE TABLA DE PLANCHADO POR SISTEMA AUTOMÁTICO DE PLANCHA	67.219,64	0,02
511-446-0012-A	BANDEJAS CRIPTO	70.206,16	0,02
511-562-0014-A	TIMONES CON FLAPS	94.835,16	0,03
511-086-0059-A	OE DOCUMENTACIÓN EOSS-AFOS-SDOSS-LCC	299.834,51	0,09
511-588-0060-A	ADQUISICIÓN SISTEMA TRIGÓN (C/511, C/512, C/513, C/514), PARRILLA ⁵⁵ (C/511, C/512, C/513, C/514) Y MONTAJE 513 Y 514	5.176.496,83	1,47
TOTAL		6.761.640,46	1,92

Figura 6. Propuestas oficiales de cambio BAM. Fuente: Tribunal de Cuentas. Elaboración propia.

⁵² La aprobación supone la sanción por una autoridad de un hito documental que finaliza una fase o etapa, en este caso la aprobación del REM finalizaba la etapa de definición de requisitos. Apto. 3 Pto. 3.b) Instrucción 67/2011. *Op. cit.*, p. 25190.

⁵³ Cláusula 4.2 Propuesta de Oficial de Cambio. Convenio Ministerio de Defensa – Navantia. Madrid: 2014.

⁵⁴ Para esto se fija un porcentaje (10 %) sobre el coste del total del proyecto que no se debe sobrepasar para que este cambio no sea considerado sustancial.

⁵⁵ Este elemento del sistema de las ayudas al aterrizaje de helicópteros va asociado a otro PEA, el NH90. Sin embargo, aunque forma parte de la princi-

Como consecuencia de las modificaciones introducidas, además de las circunstancias normales que se pueden llegar a producir durante la construcción de cualquier buque, se produjeron retrasos en la entrega de las distintas unidades, con la distribución que se muestra en la figura 7, cuyos retrasos acumulados suman 78 meses.

SERIE BAM	FECHAS PREVISTAS DESDE LA FIRMA DE LA OE	FECHA FINAL DE ENTREGA	DIFERENCIA (MESES)
BAM 1 «Meteoro»	Mes 36: 31/07/2009	07/2011	23
BAM 2 «Rayo»	Mes 44: 31/03/2010	10/2011	18
BAM 3 «Relámpago»	Mes 48: 31/04/2010	02/2012	18
BAM 4 «Tornado»	Mes 52: 30/11/2010	07/2012	19
TOTAL			78

Figura 7. Retrasos en las entregas programa BAM. Fuente: Tribunal de Cuentas. Elaboración propia.

El programa BAM acumuló varias acciones que pueden suponer la aparición de problemas en la ejecución del mismo ya desde el inicio, como el hecho de que el principal documento que reglamenta la labor del programa, la Directiva de Programa BAM⁵⁶, no se hubiera aprobado⁵⁷. A lo que se le suma la modificación de los requisitos operativos durante la ejecución del programa con las modificaciones que, si bien no se consideran sustanciales (puesto que esta clasificación solo atiende al ámbito económico), sí deberían ser estudiadas desde el punto de vista técnico-constructivo (como el tiempo necesario para la instalación de un nuevo elemento en la cubierta de vuelo), además de poder incorporarse al REM.

Programa Leopardo

En el Consejo de Ministros del 23 de diciembre de 1998⁵⁸ se aprobó el acuerdo por el cual se autorizaba la puesta en marcha del contrato, con la empresa Santa Bárbara Blindados, para la

pal modificación que se realizó en el programa BAM, hasta la fecha no se ha entregado ninguna unidad navalizada de NH90 y por lo tanto el elemento de la parrilla continúa sin tener un uso operativo.

⁵⁶ Apto. 6.1 «Directiva 68/2000, del SEDEF». *Op. cit.*

⁵⁷ «Informe Tribunal de Cuentas 1.155». *Op. cit.*, p. 107.

⁵⁸ Referencia del Consejo de Ministros, miércoles 23 de diciembre de 1998. Disponible en <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/1998/c2312980.aspx>. Fecha de la consulta 02/04/2019.

adquisición de 219 carros de combate Leopard modelo 2E y 16 carros de recuperación Leopard de la versión 2ER⁵⁹. Este contrato también implicaba los servicios de puesta en marcha del sistema, del Apoyo Logístico Integrado (ALI) y un primer suministro de munición.

La orden de ejecución (OE) sufrió seis modificaciones, de las cuales se destacan técnicamente las siguientes⁶⁰:

- Sustitución del cañón Rh 120/L44 por el cañón Rh 120/L55, que pasa por ser el armamento principal del carro.
- La modificación del calendario ampliándose un plazo de ejecución adicional de siete meses.
- Modificación de las especificaciones técnicas asociadas al hito I.
- Instalación de una unidad de potencia auxiliar (UPA) en el modelo Leopard 2E.
- Instalación de un equipo de aire acondicionado en el modelo Leopard 2E.
- Incorporación de los sistemas automáticos de mantenimiento (SAM).

En este programa se han recibido todas las unidades que se contrataron inicialmente, además de las asistencias y materiales que formaban parte del alcance del contrato. No obstante, la OE no estaba exenta de ciertas disfuncionalidades.

En primer lugar, se contemplaron requisitos con características técnicas inalcanzables por la industria, como las establecidas por el Estado Mayor del Ejército (EME) para la UPA del Leopard 2E, para la que no existía en el momento de la formalización del contrato una solución técnica viable⁶¹.

Además, durante la ejecución, por parte de la SEDEF, se incorporó el requisito de instalar un sistema automático de mantenimiento (SAM) como un nuevo elemento del apoyo requerido en la puesta en marcha del sistema.

Finalmente, hay que señalar que el Tribunal de Cuentas⁶² indicó la existencia de irregularidades contractuales al no incorporarse la previsión de garantía que incluye las asistencias necesarias, sin coste para el MINISDEF, del contratista para asegurar la inte-

⁵⁹ «Informe Tribunal de Cuentas 1.155». *Op. cit.*, p. 108.

⁶⁰ *Ibid.*, pp. 114-115.

⁶¹ *Ibid.*, p. 115.

⁶² *Ibid.*, p. 114.

gridad de los materiales⁶³ suministrados en caso de fallo o avería de los mismos.

Dicha garantía supone un resguardo contractual para el programa, cubriendo imprevistos que pudieran ocurrir tras la entrega del producto, como en el caso de la falta de calidad y prestaciones detectadas en las transmisiones de los carros. De esta forma, la Administración evita enfrentarse a los sobrecostes que conllevaría la sustitución/repelación de dicho material.

Todas estas modificaciones e incidencias durante la fase de producción, tuvieron un impacto negativo (la OE sufrió 51 prórrogas) ralentizando el calendario de entregas inicialmente planteado con el resultado de un retraso de varios años en el suministro de ambos modelos -2E y 2ER- según se puede observar en la figura 8.

	Leopardo 2E		Leopardo 2ER	
	OE Inicial	REAL	OE Inicial	REAL
1999	0	0	0	0
2002	20	0	5	0
2003	60	0	10	0
2004	100	3	15	1
2005	140	40	16	5
2006	180	73		15
2007	219	101		16
2008		134		
2009		155		
2010		155		
2011		206		
2012		217		
2013		219		

Figura 8. Calendario de entregas CC Leopardo 2E y 2ER.
Fuente: Tribunal de Cuentas. Elaboración propia.

⁶³ Gestión de la calidad y asistencia en garantía necesarias, puesto que en la fase de preparación para la entrada en servicio se detectó un bajo rendimiento en las transmisiones de los carros.

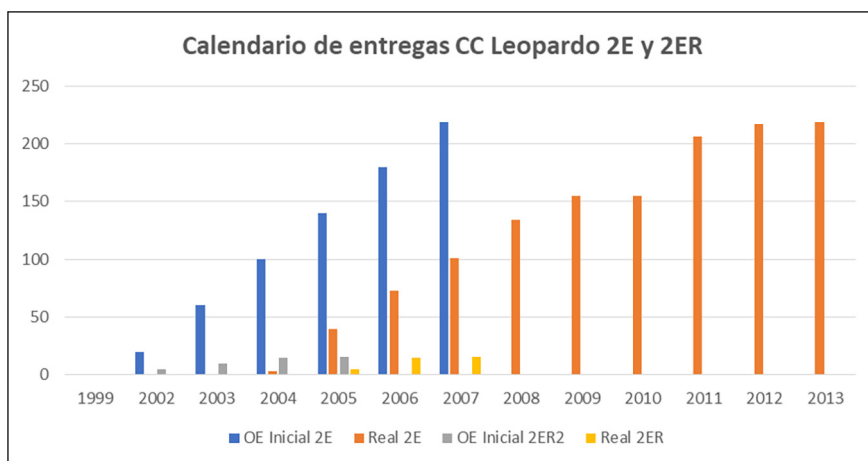


Figura 9. Distribución entregas CC Leopard 2E y 2ER.
Fuente: Tribunal de Cuentas. Elaboración propia

Lo que nos lleva a la distribución temporal que se muestra en la figura 9.

Así, según el Tribunal de Cuentas⁶⁴, los retrasos se produjeron principalmente debido a problemas en los desarrollos tecnológicos y a la introducción de nuevas especificaciones, que modificaban los requisitos iniciales, una vez comenzada la producción de los sistemas.

Programa NH90

El origen del programa NH90 tiene su principio en un acuerdo del Consejo de Ministros alcanzado el 20 de mayo de 2005⁶⁵, en el que se aprueba una primera fase que supone la adquisición de 45 helicópteros. Este programa tiene un marcado interés estratégico, como señaló el Ejecutivo, por su componente técnico e industrial y por el soporte proporcionado al tejido industrial nacional.

Más concretamente en la factoría que la compañía Airbus Defence and Space tiene en Albacete, se proyectó la fabricación y equipado del fuselaje frontal y central del helicóptero, además

⁶⁴ «Informe Tribunal de Cuentas 1.155». *Op. cit.*, p. 124.

⁶⁵ Referencia del Consejo de Ministros, viernes 20 de mayo de 2005. Disponible en <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2005/c2005050.aspx>. Fecha de la consulta 02/04/2019.

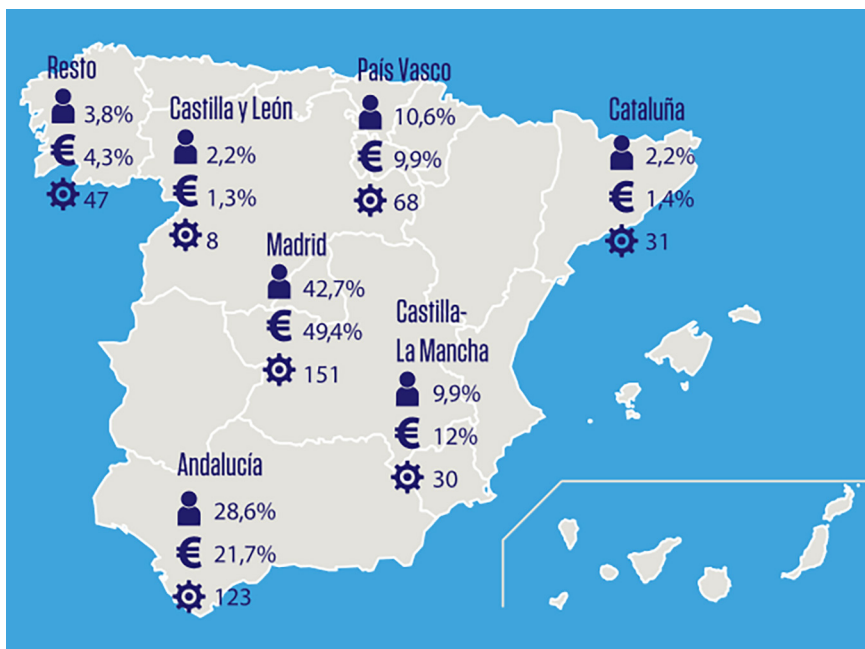


Figura 10. Facturación y generación de empleo por regiones sector aeronáutico. Fuente y elaboración: Guía estratégica TEDAE 2015-2017⁶⁷

del denominado *mating*, es decir, el ensamblaje de las secciones frontales, centrales y traseras del fuselaje del NH90⁶⁶.

Es notable la influencia que el sector aeronáutico tiene en la región, principalmente localizado en Albacete, donde se alcanza el 9,9 % del empleo generado por el sector a nivel nacional⁶⁸, motivo por el cual el Gobierno impulsó la instalación de la cadena productiva de los elementos mencionados en esta región.

Además, la puesta en marcha del programa y la elección de este modelo estuvo motivada por distintas circunstancias:

⁶⁶ VV.AA. «CCOO industria reclama a las administraciones y a AIRBUS los compromisos en materia de empleo y carga de trabajo». *industria.ccoo.es*. 3 de octubre de 2018. Disponible en http://www.industria.ccoo.es/noticia:331256--CCOO_industria_reclama_a_las_administraciones_y_a_AIRBUS_los_compromisos_en_materia_de_empleo_y_carga_de_trabajo. Fecha de la consulta 28/04/2019.

⁶⁷ TEDAE. «Anexo 1. Estructura industrial. Retos del sector aeronáutico en España. Guía estratégica 2015-2025». Madrid: 2015, p. 46. Disponible en <http://www.industria.ccoo.es/cms/cli/000060/o/4b/4b901a055a26c8016b13935396ae6b03000060.pdf>. Fecha de la consulta 28/04/2019.

⁶⁸ *Ibíd.*, p. 46.

- La obsolescencia de las unidades en servicio en los Ejércitos y la Armada.
- La búsqueda de la comunalidad de sistemas y la simplificación de las cadenas logísticas.
- El apoyo al desarrollo del tejido industrial nacional, particularmente en el sector aeronáutico.

El programa NH90 estaba compuesto por siete proyectos que satisfacían las necesidades establecidas en el REM. Estos siete proyectos se desglosaban en proyectos basados en la adquisición de las aeronaves, el apoyo logístico, el desarrollo de un centro de simulación, un banco de diagnóstico, una estación terrestre de planeamiento de misión y una participación industrial de las empresas nacionales⁶⁹ en el desarrollo y producción de partes y elementos de los helicópteros.

Unos meses antes de la autorización del contrato realizada por acuerdo del Consejo de Ministros⁷⁰, el JEMAD remitió un escrito en relación con los REM del «Helicóptero multipropósito de las FAS» en el cual se indicaba que «...los Ejércitos y la Armada coinciden en su preocupación con la existencia de un expediente que incluya únicamente la adquisición de los helicópteros. Es imprescindible que el contrato abarque todo lo relativo a infraestructura, equipos de apoyo en tierra, simuladores, formación, repuestos...»⁷¹.

De esta forma, la principal autoridad del planeamiento de la defensa, el JEMAD, mostraba su disconformidad con la forma en la que, desde el inicio, se había planteado la adquisición de estos helicópteros.

Así pues, el contrato sufrió dos modificaciones: la primera, aunque prevista, se centraba en la selección del motor del helicóptero; la segunda era una replanificación del programa atendiendo a lo solicitado en el escrito del JEMAD relacionado en el apartado anterior.

⁶⁹ En este caso se contrató a Eurocopter España (ECE), en la actualidad Airbus Helicopter España (AHE).

⁷⁰ Acuerdo del Consejo de Ministros alcanzado el 22 de diciembre de 2006 por el que se autoriza al MINETUR a adquirir compromisos de gasto con ECE, para el desarrollo del Programa de helicópteros NH-90. Disponible en <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2006/refc20061222.aspx>. Fecha de la consulta 02/04/2019.

⁷¹ «Informe Tribunal de Cuentas 1.155». *Op. cit.*, p. 136.

Es importante señalar que la previsión de una modificación no exime la aparición de problemas *a posteriori*. Además, es cuestionable, desde el punto de vista del diseño, el hecho de que la decisión técnica sobre el motor que se iba a incorporar a las unidades estuviese en discusión una vez cerrado el contrato. Si atendemos a la técnica contractual sería correcto, pero desde la óptica de ingeniería podemos inferir que el diseño final parecía estar todavía en discusión.

La segunda modificación fue aprobada por Consejo de Ministros siete⁷² años más tarde de la puesta en marcha del programa. En este caso la modificación no atendía a criterios técnicos; sin embargo, suponía una reprogramación de lo inicialmente establecido, tanto en el alcance de las unidades que se adquirían, que fueron reducidas de las 45 iniciales a 22 –con la distribución que se indica en la figura 11–, como del alcance del ALI y diversos sistemas de apoyo para la operación del helicóptero (como el banco de diagnóstico o la estación terrestre de planeamiento de misión), según lo solicitado por los Ejércitos y la Armada.

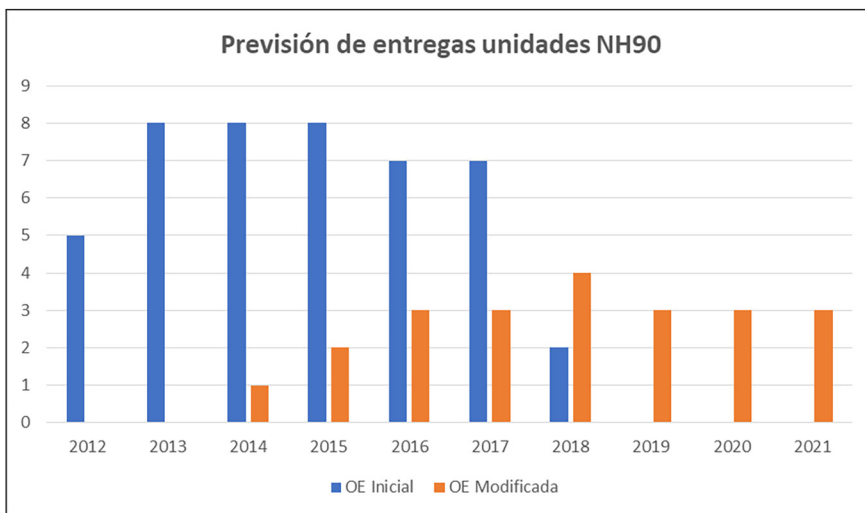


Figura 11. Distribución entregas NH90. Fuente: Tribunal de Cuentas. Elaboración propia

⁷² Acuerdo del Consejo de Ministros alcanzado el 2 de agosto de 2013 por el que se autoriza al MINISDEF a adquirir compromisos de gasto con cargo a ejercicios futuros para atender a reprogramaciones, ajustes de anualidades y nuevos proyectos correspondientes a programas especiales de modernización. Disponible en <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2013/refc20130802.aspx#DefensaFuturos>. Fecha de la consulta 02/04/2019.

Programa EF2000

El programa nace a principios de la década de los setenta iniciándose con la redacción, por el Estado Mayor de la Royal Air Force, de unos requisitos (los Air Staff Target - 403)⁷³ para el desarrollo de un avión de combate con capacidad de despegue y aterrizaje vertical⁷⁴. Así, en 1983 Reino Unido, Alemania, Francia, Italia y España establecieron el Programa *European Fighter Aircraft*.

El funcionamiento del programa se basaba en su «regla de oro» o «principio de justo retorno» cuyo factor principal era la cantidad de aviones comprometido por cada país (*aircraft offtake*) y con la participación exclusiva de industrias de las nacionalidades que formaban parte del programa⁷⁵.

El programa EF2000 es un programa de colaboración europea en el entorno OTAN, cuya gestión se encuentra asistida por dos organizaciones internacionales:

- NATO European Fighter Aircraft Development, Production and Logistics Management Organisation (NEFMO), como órgano administrador que coordina y compatibiliza los requisitos exigidos a las aeronaves por cada país para aglutinarlos en una propuesta común⁷⁶.
- NATO Eurofighter and Tornado Management Agency (NETMA), agencia encargada del diseño y desarrollo, compra y apoyo para la entrada en servicio de las unidades⁷⁷.

Inicialmente, el compromiso de los países participantes del consorcio fue de 620 aeronaves, reduciéndose⁷⁸ definitivamente a 496 aviones. La participación de España con un pedido final de 73 unidades⁷⁹ es de un 14,7 %, por lo que en aplicación del «principio del justo retorno» recibe ese porcentaje, más el 100 % de los productos tecnológicos desarrollados y elaborados dentro del marco del programa.

⁷³ «Informe Tribunal de Cuentas 1.155». *Op. cit.*, p. 44.

⁷⁴ STOVL por sus siglas en inglés.

⁷⁵ «Informe Tribunal de Cuentas 1.155». *Op. cit.*, p. 45.

⁷⁶ VV.AA. «El Ejército del Aire fortalece el músculo». *Gacetaeronautica.com*. 26 de enero de 2017. Disponible en https://www.gacetaeronautica.com/gaceta/wp-101/?p=20530#_ftn1_9955. Fecha de la consulta 28/04/2019.

⁷⁷ «Informe Tribunal de Cuentas 1.155». *Op. cit.*, p. 45.

⁷⁸ *Ibíd.*, p. 45.

⁷⁹ Inicialmente se solicitaron 87 unidades y posteriormente se redujeron a 73. La entrega del primer caza EF2000 para España se realizó en el año 2003

Dentro del aspecto técnico el programa se estructuraba en dos fases: producción y puesta en servicio.

En la fase de producción se realizaban todos los trabajos necesarios a nivel industria para la fabricación de los sistemas de armas. Esta fase se subdivide en otras cuatro sub-fases asociadas a los hitos de entrega de las unidades. La fase de puesta en servicio se centraba en iniciar los trabajos del ALI y la asistencia inicial a las unidades que recibían las aeronaves⁸⁰.

Los requisitos recogidos en los Air Staff Target – 403, que se redactaron en los setenta, han servido de base para el desarrollo de aviones de combate cuyas últimas unidades están todavía, en 2019, pendientes de actualización y entrega. Esto nos da una idea de la duración de un programa de este tipo. Dicha longevidad los obliga a evolucionar continuamente, a la vez que dichas mejoras se van incorporando sucesivamente al proceso de producción en sus distintas fases.

En este sentido se producen avances tecnológicos muy rápidos que fomentados por las nuevas herramientas informáticas proporcionan una gran celeridad en la innovación⁸¹.

Así pues, supone un gran reto a programas tan tecnológicos como el EF2000 puesto que esta velocidad de cambio sumada a los avances industriales desafía los procesos de adquisición de material comprometiendo la decisión final del producto a obtener⁸².

Esto nos lleva a una obsolescencia en los equipos que no se puede identificar como una obsolescencia programada, pero sí evolutiva y que es necesario incorporar a los programas para que su periodo operativo se optimice lo máximo posible extendiendo su vida útil con un nivel tecnológico que suponga una ventaja operativa⁸³, lo que supone la implementación de las denominadas *tranches* a lo largo de la vida del programa por la necesaria actualización de la aeronave.

⁸⁰ «Informe Tribunal de Cuentas 1.155». *Op. cit.*, p. 46.

⁸¹ DE CARLOS IZQUIERDO, J. «Horizonte 2035. OTAN, Unión Europea y España». *Boletín IEEE*. Madrid: CESEDEN, 2018, p. 9.

⁸² *Ibíd.*, p. 9.

⁸³ JEMAD. «El Concepto de Empleo de las Fuerzas Armadas. Ministerio de Defensa, Secretaría del Jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas». Madrid: 2017, p. 27. Disponible en <http://www.emad.mde.es/Galerias/home/files/170306-cefas-DEFINITIVO.pdf>. Fecha de la consulta 28/03/2019.

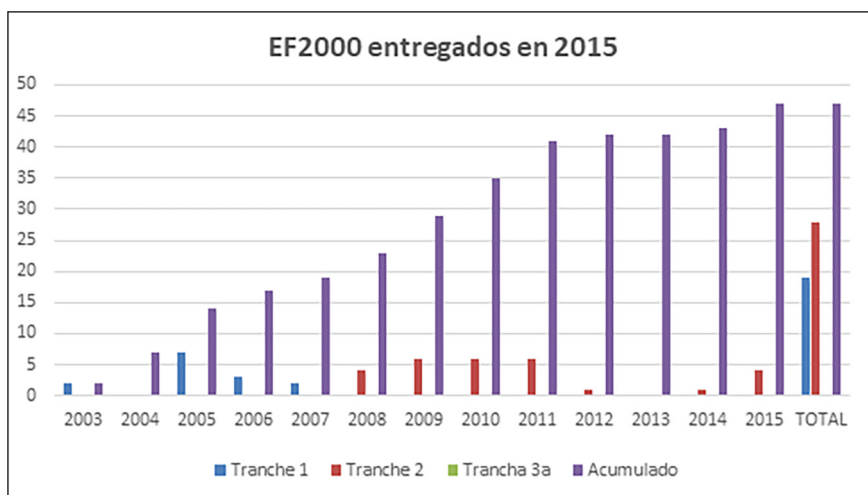


Figura 12. Distribución entregas EF2000. Fuente: Tribunal de Cuentas. Elaboración propia

El programa EF2000 es un programa de una gran envergadura que se ajusta perfectamente a las características de los PEA, definidas en apartados anteriores. El principal factor que ha influido negativamente en su desarrollo ha sido la crisis económica y los ajustes que las naciones participantes realizaron en sus pedidos iniciales; así, el número de aeronaves comprometidas que descendió en 124 unidades.

Actualmente el principal reto al que se enfrenta el EF2000 es la mitigación de la obsolescencia⁸⁴ mediante la necesidad de actualización de las primeras unidades entregadas a las distintas actualizaciones o *tranches* aprobadas por el programa.

Programa A400M

El programa tiene su origen en 1984, y el proyecto se denominó inicialmente como *Future Large Aircraft* (FLA)⁸⁵. A principios de 1986 Reino Unido, Alemania, Francia, Italia, España⁸⁶, Portugal,

⁸⁴ VV.AA. «El CLAEX completa la modificación de los eurofighter españoles». *defensa.com*. 25 de febrero de 2017. Disponible en <https://www.defensa.com/espana/claex-completa-modificacion-eurofighter-espanoles>. Fecha de la consulta 29/04/2019.

⁸⁵ Posteriormente se denominó *Airbus 400 Military*, A400M.

⁸⁶ España se incorporó a la OCCAR el 1 de diciembre de 2004 tras la firma del Instrumento de Adhesión de España al Convenio para la creación de una organización

Bélgica y Turquía refrendaron los Requisitos de Estado Mayor Europeo del FLA.

A diferencia del programa EF2000, los países que formaban el consorcio acordaron y firmaron, el 27 de mayo de 2003, que sería la Organización Conjunta de Cooperación en Materia de Armamento (OCCAR) la que se encargase de la gestión del programa A400M⁸⁷; hasta la fecha es el contrato de mayor importancia llevado a cabo por esta organización.

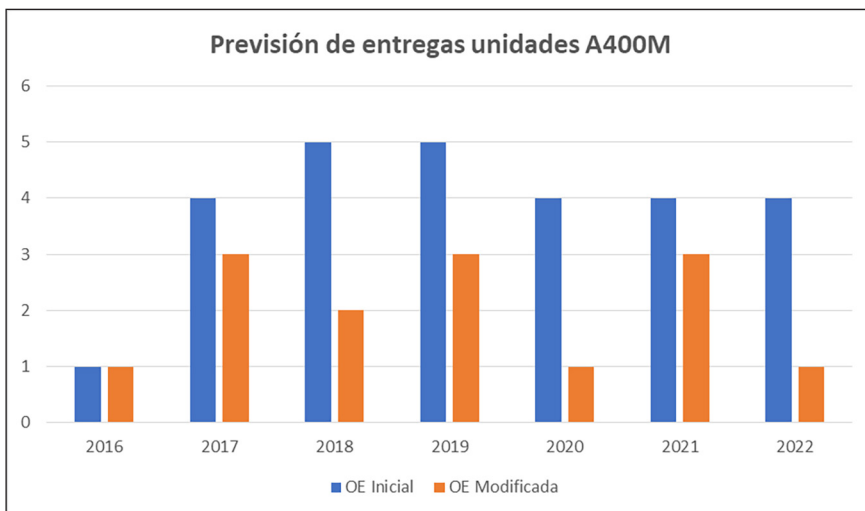


Figura 13. Distribución entregas A400M. Fuente: Tribunal de Cuentas. Elaboración propia

Este programa consiste en el desarrollo de un modelo de avión todo terreno, para el transporte táctico-estratégico, no solo de tropas sino también vehículos y pesados volúmenes de carga. Además, también pueden realizar repostajes a aeronaves de ala fija y rotatoria.

conjunta de cooperación en materia de armamento, realizado en Farnborough el 9 de septiembre de 1998. *BOE* núm. 27, de 1 de febrero de 2005. Madrid: pp. 3387-3397. Disponible en <https://www.boe.es/boe/dias/2005/02/01/pdfs/A03387-03397.pdf>. Fecha de la consulta 30/03/2019.

⁸⁷ Acuerdo entre el Reino de España y la Organización Conjunta de Cooperación en Materia de Armamento (OCCAR) para el establecimiento de una Oficina Satélite del Programa A400M en territorio español, hecho en Madrid el 9 de julio de 2014. *BOE* núm. 188. Madrid: 2014, Sec. I, p. 62382. Disponible en <https://www.boe.es/boe/dias/2014/08/04/pdfs/BOE-A-2014-8406.pdf>. Fecha de la consulta 28/04/2019.

El alcance del contrato consistía en la fabricación de 180 aeronaves en total, de las que 27 unidades (un 15 %) corresponderían a España, a lo que se le añade distintos paquetes de ALI con los correspondientes servicios de apoyo y puesta en funcionamiento de los sistemas (repuestos, bancos de prueba...), más adiestramiento⁸⁸.

El programa A400M parte de un planteamiento diferente con respecto a lo establecido tradicionalmente para los programas de adquisición de material militar. En este caso los clientes asumen un papel secundario en el desarrollo del proyecto. Esto proporciona una mayor libertad en la aproximación que el contratista realiza en la incorporación de los requisitos reflejados en las especificaciones de contrato. Esto no siempre tiene que ser visto como una ventaja directa, puesto que se puede entender que la industria se encuentra poco relacionada con el cliente final⁸⁹ (los Estados) y que es reacia a asumir los errores.

Además, dentro de este nuevo enfoque, existe una política de subcontrataciones más laxa, en la que la norma principal sigue siendo el «principio de justo retorno», por el cual el reparto de trabajo se mantiene de forma proporcional a la inversión que ha realizado cada país.

Programa TIGRE

El helicóptero de combate TIGRE es una aeronave multipropósito de última generación de diseño y construcción totalmente europeos.

Mediante el acuerdo⁹⁰ alcanzado en el Consejo de Ministros del 5 de septiembre de 2003, se inician las gestiones necesarias para la adquisición de 24 unidades (por lo que España participa con un 13,04 % del total del programa), tras la incorporación de Es-

⁸⁸ «Informe Tribunal de Cuentas 1.155». *Op. cit.*, p. 63.

⁸⁹ FERNÁNDEZ, M. «Una industria sin potencia de fuego». *El País*, 7 de junio. Madrid: 2015. Disponible en https://elpais.com/economia/2015/06/05/actualidad/1433504900_579626.html. Fecha de la consulta 02/04/2019.

⁹⁰ Acuerdo del Consejo de Ministros alcanzado el 5 de septiembre de 2003 por el que se autoriza al MINISDEF a iniciar las actuaciones necesarias para la adquisición de 24 helicópteros de combate, modelo TIGRE, su apoyo logístico integrado y la dotación inicial de munición. Disponible en <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2003/c0509030.aspx#Armamento>. Fecha de la consulta 02/04/2019.

pañña al programa TIGRE, mediante la firma del *Memorandum of Understanding* (MoU).

El concepto de desarrollo de este helicóptero se basa en una aeronave que sirve de plataforma básica a la que se le implementan distintos sistemas o equipos que modifican su configuración dependiendo de la misión que vaya a realizar.

Existen diferentes configuraciones⁹¹:

- Helicóptero Tigre de soporte, para el desarrollo de misiones aire-tierra.
- Helicóptero Tigre de apoyo y protección, para el desarrollo de misiones aire-aire.
- Helicóptero Tigre de apoyo y destrucción, para el desarrollo de misiones aire-aire y aire-tierra.

Así se fijan los siguientes requisitos operativos⁹²:

- Plataforma compartida.
- Cuatro subsistemas de armas.
- Adecuado radio de acción.
- Capacidad de transporte de armamento.
- Adquisición y gestión de objetivos terrestres.
- Capacidad de operación todo tiempo.
- Incorporación de medidas de baja detectabilidad.

Aunque la participación española en el programa se retrasó hasta el año 2003, el programa TIGRE inició los estudios preliminares y las primeras fases del proyecto en 1990. En estos treinta años de existencia del programa ha sido necesario establecer hasta 33 distintos calendarios⁹³ de desarrollo y producción, debido a diferentes causas.

Estas causas estaban motivadas por retrasos en los estudios necesarios para el desarrollo de ingeniería del helicóptero, retrasos en la fabricación de equipos (falta de materiales de producción, certificación del personal, incorporación de nuevas necesidades operativas, etc.) y retrasos debido a la compatibilización de los intereses de los países a nivel programa.

Dichos retrasos acumulados llevaron al programa a rediseñar el calendario de entregas, según se puede observar en la figura 9,

⁹¹ «Informe Tribunal de Cuentas 1.155». *Op. cit.*, p. 75.

⁹² *Ibíd.*, pp. 75-76.

⁹³ *Ibíd.*, p. 76.

donde las últimas entregas del modelo HADE están previstas para el año 2019⁹⁴, cuatro años más tarde de lo inicialmente previsto.

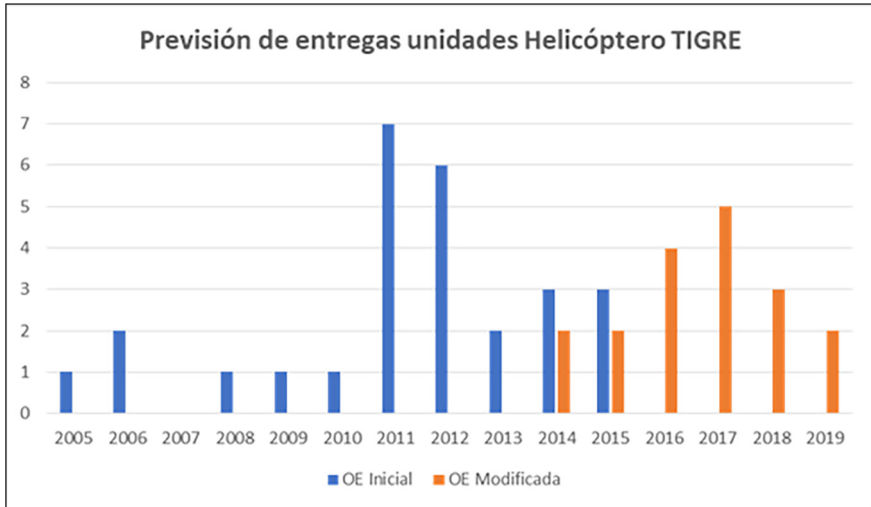


Figura 14. Distribución entregas HC TIGRE. Fuente: MINISDEF y Tribunal de Cuentas. Elaboración propia

⁹⁴ MINISDEF. «Información pública helicóptero de combate Tigre». Madrid: 2018. Disponible en <http://www.defensa.gob.es/Galerias/dgamdocs/programa-TIGRE.pdf>. Fecha de la consulta 30/03/2019.

«No entiendes realmente algo a menos
que seas capaz de explicarlo»

Albert Einstein

Efectos observados

Como se ha indicado en el apartado anterior, la casuística ocurrida en los distintos programas es muy variada.

En el programa BAM, la principal modificación con respecto a sus requisitos iniciales fue la incorporación de un sistema de ayuda para la toma orientado a un modelo de helicóptero, el NH90, del que actualmente, nueve años más tarde de la finalización del programa BAM, no se dispone de ninguna unidad navalizada, por lo que este sistema de ayuda para la toma continúa sin ser utilizado.

Así pues, si observamos el convenio MINISDEF-Navantia⁹⁵ y dentro de este, la figura de «modificaciones sobrevenidas» podemos inferir que dichas modificaciones están ligadas al coste en referencia con el total del programa, sin valorar si dichas modificaciones supondrán un retraso o si su integración con el resto de sistemas implica la generación de un riesgo en el programa.

La primera de las modificaciones en el programa Leopardo fue el cambio de la artillería principal. Con respecto al NH90, el principal obstáculo consistió en la no incorporación de un esquema de apoyo logístico para las unidades que se iban a empezar a recibir por los Ejércitos y la Armada.

En cuanto a los programas de gestión internacional, debido a la duración del programa EF2000, se necesitaron medidas de mitigación de obsolescencia.

La velocidad de los desarrollos tecnológicos se encuentra estrechamente ligados a la obsolescencia evolutiva, de tal forma que el factor que más afecta en este aspecto es la celeridad con la que se desarrolla el cambio.

⁹⁵ DEF201500527 - Acuerdo entre el Ministerio de Defensa y la Sociedad Mercantil Estatal Navantia SA por el que se modifica el convenio de colaboración de 6 de septiembre de 2001, prorrogado por acuerdo de 27 julio de 2011, así como las reglas complementarias del citado convenio.

Sirva como ejemplo la evolución tecnológica que se ha producido desde la misión del Apolo XI (1969) que contaba con la tecnología más sofisticada del momento⁹⁶ y, sin embargo, en la actualidad cualquier lápiz de memoria⁹⁷ tiene más potencia que las computadoras que llevaron al hombre a la luna.

Por otro lado, en el A400M se incorporaron requisitos demasiado ambiciosos que comprometían especificaciones técnicas, como aquellos inconvenientes para convertir a la aeronave en avión cisterna en contraposición a sus características como avión de carga.

Finalmente, las principales trabas del helicóptero TIGRE surgieron en fábrica como resultado de la materialización de los requisitos, cuyo reto más demandante fue la incorporación de unos motores más potentes, capaces de trasladar un helicóptero con mayor grado de blindaje y de equipamiento⁹⁸.

Así, si observamos conjuntamente todos los programas objeto de estudio presentan similar casuística: por un lado, la generación de sobrecostes que van desde los 157 M€ del programa BAM hasta los 1.413 M€ del programa EF2000⁹⁹; y, por otro, la replanificación de los calendarios de suministro con retrasos en la entrega de unidades desde los 36 meses, como ocurre en el NH 90, a los 78 meses acumulados en el programa BAM.

En este sentido, también aparece un efecto derivado de la generación de sobrecostes que es la renegociación de las unidades solicitadas inicialmente, como ha ocurrido en los programas EF2000, A400M y NH90; dicha renegociación, para todos los casos citados, ha supuesto una disminución del número de unidades. Una excepción a este patrón ha sido el encargo de dos unidades más de buques de acción marítima mediante la firma de una nueva orden de ejecución en 2014.

⁹⁶ El *Apollo Guidance Computer* era capaz de procesar 2.048 palabras, capacidad muy por debajo de cualquier dispositivo móvil en la actualidad.

⁹⁷ ROMÁN-GONZÁLEZ, A. y VARGAS. Cuentas N.I. «Tecnología aeroespacial en el mundo». *ELECTRO I+D*. París: 2012, pp. 48-52. Disponible en <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00742198v2>. Fecha de la consulta 19/02/2019.

⁹⁸ VIDAL, J. «Tras invertir 3.200 millones, Defensa tiene que recurrir a helicópteros de ocasión». *merca2.es*. 5 de diciembre 2017. Disponible en <https://www.merca2.es/millones-fuerzas-armadas-helicopteros/>. Fecha de la consulta 02/04/2019.

⁹⁹ DÍAZ, E. y SEMPRÚN, A. «Los principales programas de armamento suman sobrecostes 3.300 M€». *Op. cit.*

Resultado del análisis

A la vista de lo relacionado anteriormente es necesario señalar que la aceptación de un sistema supone la superación de determinadas pruebas objetivas las cuales están ligadas a la realización de funcionalidades asociadas al cumplimiento de requisitos técnicos. Por tanto, varios actores/organismos (con diferentes responsabilidades) han de trabajar de forma cooperativa.

Se hace necesario el establecimiento de requisitos razonables, que deben ser factibles y poder llevarse a cabo en un periodo de tiempo determinado y ceñirse a un presupuesto, y de esta manera se conseguirán satisfacer las necesidades operativas detectadas por los usuarios.

En el momento en el que operadores, ingenieros y expertos logísticos generan una sinergia es cuando se producen estos órganos de trabajo (que no pueden ser regulados).

Los Ejércitos y la Armada no deben tratar de imponer una solución determinada. Esta debe ser estudiada en un momento posterior por el JEMAD a través del DDV y así satisfacer la necesidad detectada. No obstante, sería conveniente abogar por diseños que proporcionan cierta flexibilidad en el proceso de adquisición.

En el caso de que una autoridad sancione un REM, se deben visualizar previamente los desarrollos que ofrece la industria, en el caso de que no se pueda obtener una solución que satisfaga lo establecido en el REM, el proceso debería permitir una rebaja de requisitos previa aprobación de la autoridad y tras un análisis de riesgos, para continuar con una nueva propuesta.

No obstante, esta casuística en fases tan tempranas del proceso es significativa de que la necesidad que se plantea puede suponer un importante reto tecnológico y que los riesgos que se detecten a nivel renegociación del REM se trasladarán posteriormente a lo largo del proceso, puesto que la identificación de los riesgos es solo una etapa.

Es necesario un gran potencial de adaptación debido a la evolución de las capacidades, de la financiación y de la propia organización. En el aspecto tecnológico la mitigación de la obsolescencia evolutiva es el más demandante en programas de larga duración. Por tanto, se debe mantener un ritmo adecuado de I+D+i, y por ello las organizaciones de Defensa tienen como reto adaptar es-

tas herramientas al ritmo de los desarrollos y no al que marquen las distintas administraciones.

Finalmente, no se aprecia como ventajoso en la obtención de los recursos materiales el traslado de la gestión de programas a organismos internacionales, ya que en dichos organismos internacionales se observan los mismos mecanismos de gestión de requisitos. Sin embargo, y como contraprestación, las agencias internacionales que gestionan programas reducen los riesgos y los costes inasumibles del lanzamiento de programas por un solo *stakeholder*.

Análisis del proceso de obtención

Si atendemos a lo indicado por el asesor del secretario de Defensa de los Estados Unidos Frank Kendall, uno de los principios que debemos asumir para conseguir que la obtención de cualquier programa sea satisfactoria es el establecimiento y definición de unos requisitos razonables, lo que no implica necesariamente que sea fácil de llevar a cabo¹⁰⁰.

Al igual que ocurre en los escenarios de las operaciones, la adquisición de programas de defensa se puede establecer en distintos espacios constituidos en capas.

En la capa más básica (capa 1) se encontrarían las empresas y el componente humano que ha de llevar a cabo la producción de las unidades, es decir, en esta capa situamos la industria y los proveedores.

La siguiente capa (capa 2) está compuesta por el personal que supervisa a las empresas y para los que la implementación de los requisitos en las unidades y/o sistemas que se pretendan adquirir supone su objetivo. En este nivel podemos situar la Subdirección General de Gestión de Programas (SDGESPRO) de la DGAM.

A continuación, podemos identificar una tercera capa (capa 3) de supervisión en la que se encuentran los cuarteles generales y los estados mayores que inicialmente identifican la necesidad y participan en el proceso de planificación y posteriormente supervisan el proceso de obtención.

¹⁰⁰ KENDALL, F. «Perspectives on developmental test and evaluation». *Getting defense acquisition right. Under Secretary of Defense for Acquisition, Technology, and Logistics*. United States, Washington: 2017, pp. 32-38.

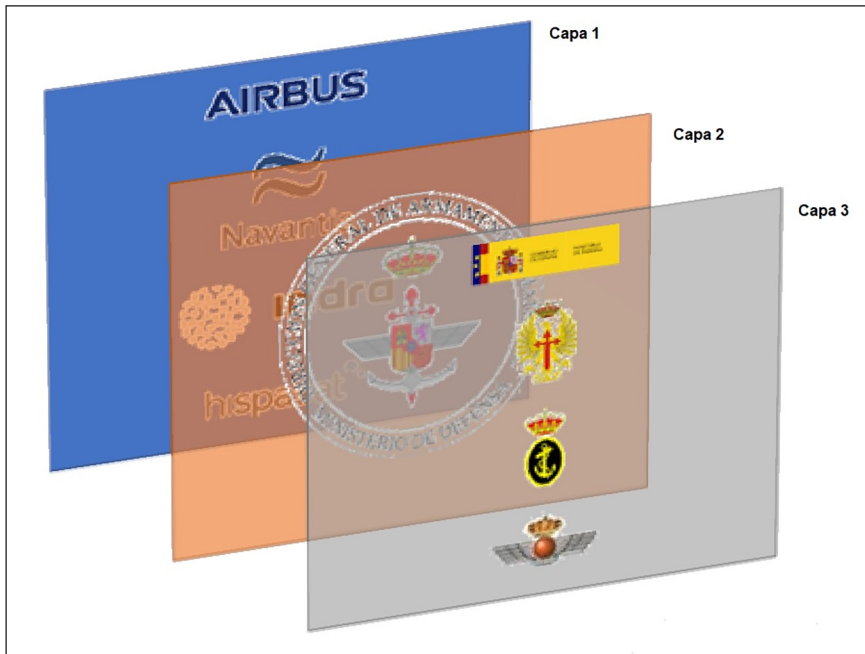


Figura 15. Topología del proceso de obtención. Fuente y elaboración propia

Para conseguir el objetivo de mejorar el proceso de obtención, es necesario actuar sobre las dos primeras capas. Así es, pues los actores involucrados en las capas primera y segunda son los encargados de llevar a cabo la fase de ejecución y la fase de definición y decisión, respectivamente.

El proceso de obtención es flexible a la hora de acelerar¹⁰¹ o atemperar la velocidad, en tanto en cuanto los documentos obtenidos como resultado en las distintas etapas y/o fases nos conducen al inicio de la siguiente de forma continuada y la duración de las fases no está fijada.

En la mayoría de los casos los REM, una vez confeccionados, esperan la oportunidad económica y/o política para, como hemos indicado, acelerar el proceso y lanzar los programas. Así, en el Consejo de Ministros del pasado 29 de marzo¹⁰² se aprobó un

¹⁰¹ En el caso de que una necesidad se tenga que satisfacer de forma inmediata porque sea «sobrevvenida», el art. 11 de la OM 60/2015 establece un mecanismo específico y diferenciado.

¹⁰² Referencia del Consejo de Ministros, viernes 29 de marzo de 2019. Disponible en <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2019/refc20190329.aspx#FRAGATAS>. Fecha de la consulta 20/04/2019.

acuerdo para la firma de la orden de ejecución para la elaboración de las fragatas F-110.

Como anticipamos en la capa 3, las necesidades son detectadas y pasan al listado previo al OCM. Todas estas necesidades deben contar con un DNO¹⁰³ para pasar a la siguiente fase y finalmente elaborar un documento de REM.

Actualmente, la fase de definición del ciclo de planeamiento para el periodo 2019-2024, no ha finalizado. Esto se debe a una cuestión trascendente fijada en el art. 6.10 de la OM 60/2015, por el cual la aprobación del OCM por el ministro de Defensa entre otros documentos sirve para la elaboración de un anteproyecto de presupuestos¹⁰⁴ del año que inicia la fase de ejecución del planeamiento de la defensa.

Por consiguiente, el proceso de planeamiento de la defensa inicia los trámites y cuando en el proceso de obtención de recursos materiales ya se ha elaborado previamente el DNO o unos REM/DDR, se puede proceder a incluir el programa en la programación de recursos materiales y financieros que se encuentran relacionados según se muestra en la figura a continuación.

En este sentido lo ocurrido, presupuestariamente hablando, en los ejercicios 2017, 2018 y 2019 en el que se ha producido la prórroga automática de los Presupuestos Generales del Estado (PGE)¹⁰⁵ genera incertidumbre en el planeamiento, puesto que excepto para los PEA, la presupuestación es anual.

Esta situación provoca que los requisitos planteados no se ajusten a las necesidades, si no se tiene claro el horizonte temporal de ejecución. Y que la ejecución de la planificación no pueda llevarse a cabo de una forma efectiva.

Finalmente, hemos de destacar una cierta rigidez en el proceso de obtención, puesto que, una vez establecidos unos requisitos mediante el REM, y que este haya sido sancionado por la autoridad correspondiente, se selecciona la opción tecnológica que aportaría la solución entre las distintas establecidas en el

¹⁰³ En la elaboración del DNO se buscan determinadas soluciones y se seleccionan las más viables, para lo cual es necesario estudiar esta capacidad y enfrentarla a un análisis MIRADO-I, teniendo también un aspecto muy importante como es el ciclo de vida.

¹⁰⁴ Aprobación por el Pleno de las enmiendas a la totalidad al Proyecto de Ley de PGE para el año 2019. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*. Congreso de los Diputados. Serie A-Proyectos de Ley. Núm. 38-5. Madrid: 15 de febrero de 2019, p. 1.

¹⁰⁵ En aplicación de la previsión contenida en el art. 134.4 de la Constitución española.

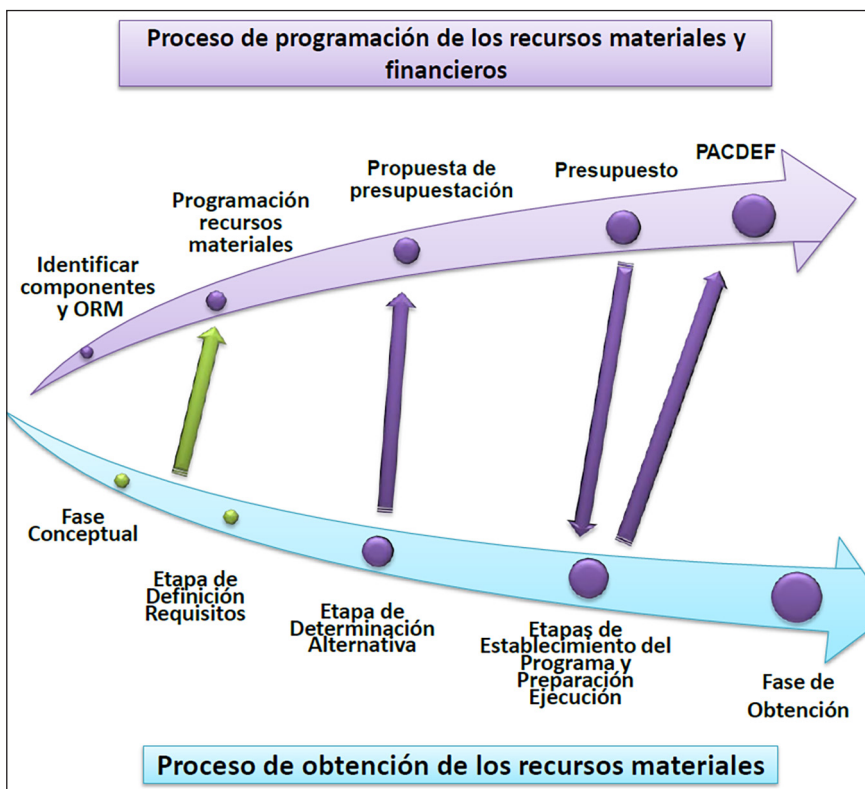


Figura 16. Relación entre los procesos de programación y obtención. Fuente y elaboración DGAM

DDV. Sin embargo, a pesar de la duración de los programas o de la aparición de modificaciones, no existe una evolución de los requisitos.

El proceso avanza en fases y etapas sin que se realice un contraste entre la materialización de los requisitos, que únicamente están controlados por el contratista¹⁰⁶.

Dificultades en la materialización de requisitos

Cualquier programa es susceptible de sufrir dificultades o contratiempos y mucho más si estamos tratando de PEA que implican el desarrollo de proyectos industriales donde la innovación y la

¹⁰⁶ Aptdo. 7. «Instrucción 67/2011». *Op. cit.*, p. 25198.

transferencia tecnológica a otros sectores de la sociedad son sus principales valores¹⁰⁷.

Sin embargo, centrándonos en los programas que se han señalado en los apartados anteriores se pueden observar diferentes disfuncionalidades.

Dentro del programa BAM se detectó la existencia de desviaciones por exceso de desplazamiento, defecto de velocidad, autonomía y estabilidad¹⁰⁸.

El carro Leopard sufrió ciertos inconvenientes de planteamiento inicial¹⁰⁹ del programa, como la redefinición de la artillería principal y la instalación de una UPA para la cual la industria no tenía solución técnica viable. Además, si tenemos en cuenta la interoperabilidad, se plantean las limitaciones de transporte¹¹⁰ de las unidades de Leopard a bordo del A400M por exceso de tonelaje.

Con respecto a los helicópteros NH90, podemos destacar las dificultades que el programa ha encontrado a la hora de obtener una unidad que se adapte al ámbito naval¹¹¹ (modelo MSPT STD 3, versión táctica naval), cuya principal característica, entre otras, es el plegado de las palas a bordo de los buques. Así pues, la interoperabilidad es uno de los requisitos más demandantes a la hora de materializar.

El avión de transporte A400M se diseñó con el requerimiento de aunar las funciones de transporte estratégico y táctico en una misma plataforma¹¹², además de establecer requisitos contrapuestos como una gran capacidad de carga que exige unos motores que desarrollen mucha potencia, pero con una gran autonomía (lo que requiere una optimización del consumo de com-

¹⁰⁷ DGAM. *La industria de defensa en España. Informe 2016. Op. cit.*, 2016, p. 9.

¹⁰⁸ Escrito del almirante jefe de Apoyo Logístico al almirante general jefe de Estado Mayor de la Armada, de 3 de octubre de 2011.

¹⁰⁹ «Tribunal de Cuentas 1.155». *Op. cit.*, pp. 114-115.

¹¹⁰ CERVERA P. «A400M, la interminable lista de problemas técnicos de un gigante herido». *elConfidencial.com*. Madrid: 2016. Disponible en https://www.elconfidencial.com/tecnologia/2016-07-12/a400m-tecnologia-militar-aviacion_1230398/. Fecha de la consulta 03/04/2019.

¹¹¹ VV. AA. «El Gobierno central compra 23 helicópteros NH-90 para las Fuerzas Armadas». *Cadenaser.com*. Albacete: 2018. Disponible en https://cadenaser.com/emisora/2018/11/16/radio_albacete/1542383126_608405.html. Fecha de la consulta 03/04/2019.

¹¹² CERVERA, P. «A400M, la interminable lista de problemas técnicos de un gigante herido». *Op. cit.*, 2016.

bustible). Asimismo, se detectaron problemas de sobrepeso que fueron solventados.

No obstante, este tipo de programas militares complejos, cuya duración es prolongada, están sujetos a adaptaciones y establecimiento de nuevos requisitos, lo que en todos los casos supone un reto de integración y adaptabilidad para la industria.

Validación y verificación de los requisitos

Por otro lado, la validación y verificación de requisitos es indiferente al modelo de organización de la Oficina de Programa, o si su gestión es nacional o internacional. Sin embargo, es crucial el desarrollo de pruebas y ensayos para obtener la información necesaria para que el jefe de Programa pueda conocer si el diseño cumple con los requisitos establecidos.

Por lo tanto, el primer debate que el contratista debe mantener con la autoridad que ha establecido los requisitos –el cliente– es cómo interpretarlos y cómo evidenciar su cumplimiento (Kendall, 2017).

En la figura 17 se muestra una secuencia de trabajo tipo utilizada para la gestión de requisitos.

La comprobación de los requisitos se puede realizar con diferentes métodos como: el análisis, la certificación, la demostración, elaboración de demostradores tecnológicos, inspección y pruebas, entre otros.

Así, independientemente del método de validación de requisitos, los datos obtenidos en estas pruebas son volcados en matrices (las más importantes son la matriz de trazabilidad del diseño y la matriz de V&V del producto) que establecen la trazabilidad con las especificaciones del sistema. Estas matrices en la actualidad son gestionadas mediante aplicaciones informáticas específicas, como IBM *Rational DOORS*¹¹³.

Cabe señalar que la validación y verificación de requisitos es una función de apoyo no solo al programa sino también a los futuros usuarios y a las autoridades que detectaron la necesidad.

¹¹³ Esta aplicación informática es la utilizada para la gestión de requisitos en los astilleros de la empresa Navantia. Detalles técnicos de *Rational DOORS* disponibles en <https://www.ibm.com/es-es/marketplace/requirements-management/details>. Fecha de la consulta 06/04/2019.

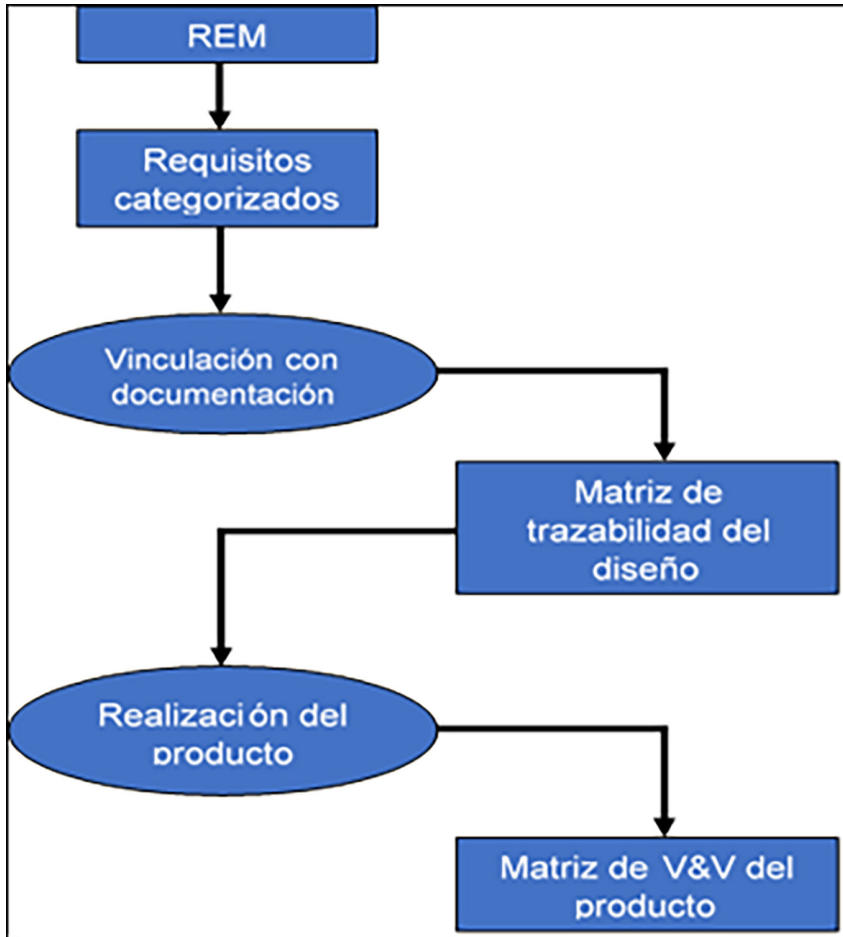


Figura 17. Secuencia de trabajo tipo para la gestión de requisitos. Fuente y elaboración propia

Para que esta función de apoyo tenga un resultado óptimo, los procesos V&V deben estar diseñados para la obtención de datos contrastables. No obstante, la realización de estas pruebas debe ir encaminada a la ejecución de ensayos no destructivos (END), puesto que es necesario mantener un equilibrio entre la información obtenida¹¹⁴ y no ocasionar daños al producto, además de los sobrecostes en los que se podría incurrir¹¹⁵.

¹¹⁴ Se debe evitar el abuso de las certificaciones documentales que sobre sus productos realizan los fabricantes.

¹¹⁵ KENDALL, F. «Real acquisition reform (or improvement) must come from within». *Getting defense acquisition right. Under Secretary of Defense for Acquisition, Technology, and Logistics*. United States, Washington: 2017, pp. 82-88.

Así pues, es prioritario que se establezca por parte del programa confianza en la estabilidad del diseño, en la fase más temprana que sea posible. Por lo que es necesario la colaboración de las áreas de gestión de la OP con las de ingeniería y de producción del contratista.

De esta manera, el desarrollo de prototipos¹¹⁶ (y/o demostradores tecnológicos) que permitan comprobar la implementación de los requisitos, aunque implique realizar una fuerte inversión inicial, supone un ahorro de costes *a posteriori* además de una reducción de riesgos del programa y una potente herramienta para la validación del diseño. Puesto que proporcionan información relevante en las primeras fases del proceso de producción además de asegurar en el largo plazo el cumplimiento de lo establecido en el contrato.

Un ejemplo reciente de la aplicación de estos procedimientos en desarrollos complejos ha sido la puesta en marcha en 2015 de los programas tecnológicos¹¹⁷ asociados al programa F-110. Estos programas tecnológicos están relacionados con los desarrollos del mástil integrado y del sistema de combate del buque, entre otros.

Por otro lado, en apartados anteriores hemos introducido la flexibilidad de la que dispone el proceso en cuanto a su celeridad en la ejecución de las fases y etapas del proceso de obtención. No obstante, esta variación de la velocidad es especialmente útil en la fase de ejecución, puesto que permite reducir los niveles de producción en el supuesto de que sea necesario hacer un rediseño de algún sistema para cumplimentar los requisitos establecidos.

El proceso de V&V generalmente se apoya en varias etapas, pero la realización de una sobre-programación de pruebas es contraproducente. Es por tanto recomendable la realización por parte del contratista de *dry-run test* previos, cuya superación evite un calendario de pruebas excesivo.

Finalmente, para confirmar que el contratista ha alcanzado los requisitos establecidos, es necesario establecer un enlace entre los procesos V&V y los requisitos, y estos a su vez con las capacidades operativas que se pretenden demostrar.

¹¹⁶ Si no es posible sobre todo el producto al menos a nivel subsistema.

¹¹⁷ El Consejo de Ministros, del 11/12/2015, autorizó al MINETUR la realización de un convenio entre Navantia e Indra Sistemas, que financiaba el lanzamiento de los programas tecnológicos de desarrollo e integración, a nivel sistema, de los sensores del mástil y del sistema de combate Scomba de las Fragatas F-110. Disponible en <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2015/refc20151211.aspx#fragatas>. Fecha de la consulta 07/04/2019.

«Cuanto más grande es la dificultad
más gloria hay en superarla»

Epicuro

Conclusiones

A lo largo de los apartados anteriores hemos aportado datos sobre la casuística ocurrida en los seis principales PEA desarrollados por el MDEF en los últimos años. De esta forma, se ha procedido a realizar un análisis de dichos programas para centrarnos en la descripción de la problemática ocasionada en términos de tiempo y sobrecoste. Posteriormente se han señalado los principales requisitos que han originado estas situaciones y se ha establecido la relación entre dichos elementos, en un proceso que como hemos visto tiene lugar de forma secuencial siguiendo unos pasos establecidos para todos los programas que han sido presentados.

Asimismo, en este caso hemos mostrado la secuencialidad del proceso paso a paso y su reflejo en los programas objeto de esta exposición.

A continuación, y tras la argumentación realizada de la casuística ocurrida en los programas buque de acción marítima, carro de combate Leopard, helicóptero NH90, avión de combate EF2000, avión de transporte A400M y helicóptero TIGER podemos concluir que:

En primer lugar, la aceptación de un sistema supone la superación de determinadas pruebas objetivas que implican la realización de funcionalidades ligadas al cumplimiento de requisitos técnicos, para lo cual varios actores/organismos (con diferentes responsabilidades) han de trabajar de forma coordinada.

Además, para conseguir satisfacer las necesidades operativas detectadas por los usuarios, es necesario definir y establecer requisitos razonables que sean alcanzables en un lapso de tiempo determinado, además de ceñirse a un determinado presupuesto.

Este tipo de órganos de trabajo no pueden ser regulados, sino que se producen cuando tanto operadores, ingenieros como expertos logísticos generan una sinergia.

Por otro lado, es un error tratar de imponer una solución determinada por parte de los Ejércitos y la Armada, puesto que la solución que suponga cubrir la necesidad detectada por el JEMAD debe ser estudiada en una etapa posterior con el DDV. Sin em-

bargo, sí hemos visto que es una buena práctica establecer una preferencia por diseños susceptibles de proporcionar una mayor flexibilidad en el proceso de adquisición.

Asimismo, según la OM 60/2015, el proceso de planeamiento fue diseñado deliberadamente con periodos de 6 años, con el objetivo de establecer una dinámica anticíclica de los tiempos electorales y parlamentarios. Por este motivo la política de obtención de recursos materiales a nivel PEA –y por extensión la financiación de las FAS– debe constituir una política de Estado. Por ello, parece recomendable el desarrollo de una «ley de financiación de las FAS» que aporte la estabilidad necesaria al presupuesto y permita programar de forma coherente cualquier aspecto relativo a defensa y en especial a la obtención de recursos, lo que eliminaría cualquier tipo de incertidumbre sobre la posterior financiación y más con la excepcionalidad que supone que los PEA sean las únicas inversiones que son plurianuales.

En este momento la normativa en vigor, asociada al proceso de obtención, no recoge las últimas modificaciones normativas, por lo que no parece recomendable comenzar el nuevo ciclo inversor sin haber realizado las necesarias reformas legislativas y actualizar normativa y su desarrollo a nivel MDEF para armonizar el cuerpo doctrinal, en torno a lo establecido por la OM 60/2015 y la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público de reciente aprobación.

Por otro lado, en el caso del establecimiento de un REM y su posterior sanción por la autoridad, se debe visualizar de forma previa los desarrollos que ofrece la industria, en el caso de que no se pueda obtener una solución que satisfaga lo establecido en el REM, previa aprobación de la autoridad, se debería poder rebajar requisitos, tras un análisis de riesgos, y continuar con una nueva propuesta.

No obstante, esta casuística en fases tan tempranas del proceso pone en relieve que la necesidad que se plantea puede suponer un importante reto tecnológico y que los riesgos que se detecten a nivel renegociación del REM se trasladarán posteriormente a lo largo del proceso, puesto que la identificación de los riesgos es solo una etapa.

Otro aspecto a tener en cuenta es el hecho de que el proceso necesita de una gran capacidad de adaptación por la evolución de las capacidades, de la financiación y de la propia organización. En el aspecto tecnológico, la mitigación de la obsolescencia evolutiva es lo más demandante en programas de larga duración.

Es muy importante mantener un ritmo adecuado de I+d+i, lo que significa que las organizaciones de Defensa se enfrentan a un reto muy importante, que es el de adaptar estas herramientas a la velocidad de los desarrollos y no a la velocidad de los gobiernos.

Por último, el traslado de la gestión de los programas a agencias internacionales no supone una ventaja en la obtención, puesto que los problemas que se observan en los mecanismos de gestión de requisitos en dichas oficinas son similares a los de las oficinas nacionales.

No obstante, la gestión de programas a través de agencias internacionales permite reducir los riesgos y el lanzamiento de programas cuyo coste no puede ser asumido por un solo *stakeholder*.

Asimismo, las conclusiones alcanzadas muestran una serie de opciones abiertas que en caso de desarrollarse, podrían suponer una importante evolución de la validación y verificación de requisitos, como puede ser el hecho de que cada requisito debería tener una importancia relativa con respecto a los demás, es decir, hay unos requisitos más importantes que otros. La relevancia de este hecho radica en que un contratista puede ser sancionado o penalizado económicamente si no alcanza determinadas funcionalidades estipuladas en el contrato.

Por tanto, habría que ponderar estas diferencias con respecto a la importancia relativa de los requisitos en el momento de la elaboración de los documentos de definición preceptivos, para evitar así situaciones indeseadas en tanto en cuanto el equipo o sistema se encuentra en un avanzado estado de fabricación, pero no alcanza ciertas capacidades consideradas básicas a la hora de concretar el proyecto.

Además, los requisitos establecidos en el programa deberían tener una ponderación con respecto al resto, para así poder obtener un resultado objetivo del grado de cumplimiento del documento REM o DDR. La ponderación que se plantea trataría de dar mayor peso a los requisitos que se consideran imprescindibles, de tal forma que mediante la obtención de una valoración mínima en el cumplimiento de estos requisitos se acepte el desarrollo tecnológico planteado.

Como se ha reflejado a lo largo de los apartados anteriores, los PEA suponen una excepción dentro de los PGE. Así, parece recomendable la realización de un estudio que pueda evaluar la

viabilidad de realizar una ley presupuestaria específica con una duración plurianual que proporcione una estabilidad en la financiación de la defensa.

Por otro lado, es necesario conjuntar la normativa armonizándola, puesto que actualmente no se tiene en cuenta la OM 60/2015, y además es necesario incorporar a dicha regulación la centralización de las oficinas de programas en la orgánica de la DGAM.

Finalmente, como hemos visto, en la ejecución de los PEA, son los Estados los que asumen un riesgo al apostar por las capacidades de la industria. En este proceso incluso se adelantan cantidades y se financian proyectos de desarrollo. Por tanto, es importante señalar que el contratista se sitúa en una situación de ventaja que es común en el mercado de defensa. Es por esto que se propone un estudio de la asunción del riesgo y ventura por parte de los contratistas. El Informe 1.155 del Tribunal de Cuentas lo menciona en repetidas ocasiones señalando que «...este tipo de proyectos, apoye la adopción de fórmulas de contratación que incentiven que el beneficio sea asumido por el contratista en función del éxito del proyecto...».

Estos aspectos finales nos podrían llevar a un proceso en el que la introducción de indicadores de eficiencia, permitan la consecución de mayores dosis de responsabilidad por parte de todos los intervinientes en el proceso de obtención.

Capítulo séptimo

La apertura de la ruta marítima septentrional del Ártico: oportunidades y amenazas para una Rusia resurgente

Anya Clare Sheperd

Resumen

Este estudio es un intento de comprender la amenaza potencial para Europa que supone la proximidad de Rusia y el control actual de la ruta marítima septentrional (NSR por sus siglas en inglés), que, con el derretimiento del hielo del Ártico, se está convirtiendo en una opción viable para el transporte marítimo. Un examen del poder de Rusia para influir la actividad en la ruta, y la importancia relativa de la ruta para Europa, permite evaluar hasta qué punto Rusia puede obtener una «ventaja estratégica» debido a su proximidad a la ruta.

Los resultados muestran que en lugar de codiciar la ventaja estratégica, los imperativos económicos para desarrollar la ruta y la región ártica son tales que Rusia debe subordinarse a China, para asegurar la inversión económica. China, que se basa en sus fuertes lazos y sus fiables conexiones marítimas con Europa como su principal mercado de exportación, es, potencialmente, la más beneficiada por la apertura de la ruta marítima del norte. La posición cada vez más dominante del Estado chino sobre Rusia es, por lo tanto, la mejor garantía contra cualquier intento de interferir en el comercio de Asia Oriental con Europa en la NSR.

Palabras clave

Rusia, Ártico, transporte, poder.

The opening of the Northern Sea Route: opportunities and threats for a resurgent Russia

Summary

This study is an attempt to understand the potential threat to Europe inherent in the opening of the Northern Sea Route (NSR) which, with the melting of Arctic ice, is becoming a viable option for maritime transport. An examination of Russia's ability to influence activity on the route, and the relative importance of the route for Europe, allows an assessment the extent to which Russia can obtain 'strategic advantage' as a result of its geographic position.

The results show that instead of conveying strategic advantage, the economic imperatives for developing the route and the Arctic region are such that Russia must subordinate itself to China in order to secure economic investment. China relies on its strong ties and reliable maritime connections with Europe, as its main export market, and therefore has, potentially, the most to benefit from the opening of the Northern Sea Route. The increasingly dominant position of the Chinese state over Russia is therefore the best guarantee against any attempt by Russia to interfere in East Asian trade with Europe via the NSR.

Keywords

Russia, Arctic, transport, power, NSR.

Glosario de acrónimos

BRI	Belt and Road Initiative («Iniciativa de Cinturón y Carretera»)
ICS	International Chamber of Shipping (Cámara Naviera Internacional)
NEP	North East Passage (Paso del Noroeste)
NN.UU.	Naciones Unidas
NSR	Northern Sea Route (Ruta Marítima Septentrional)
OMI	Organización Marítima Internacional
PC	Polar Code (Código Polar)
SAR	Search and Rescue (Búsqueda y Rescate)
SCR	Suez Canal Route (Ruta por el Canal de Suez)
TPM	Tonelaje de Peso Muerto
UE	Unión Europea
UNCLOS	Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar
ZEE	Zona Económica Exclusiva

Introducción

Las relaciones entre la Federación Rusa (en adelante «Rusia») y Occidente durante el periodo que comprende desde el final de la Guerra Fría hasta principios del siglo XXI fueron razonablemente buenas; pero en esta última década se han deteriorado hasta el punto de que Rusia vuelve a ser vista como una amenaza potencial para los intereses de Europa¹. El presidente ruso Vladimir Putin ha llevado a cabo intervenciones militares para lograr sus objetivos de política exterior, primero en Georgia (2008), luego en Crimea (2014) y, más recientemente, en Siria. Intervenciones que se han realizado al margen de las reglas y normas aceptadas internacionalmente.

La anexión de Crimea fue condenada por la Unión Europea. Para tratar de revertir la situación la Unión impuso sanciones económicas a Rusia. Las sanciones no han sido efectivas, pero su consecuencia es que Rusia considera ahora a Europa como un competidor económico y militar, como prueba la retórica rusa, cada vez más belicosa. Los acuerdos de cooperación existentes entre la Federación Rusa y Occidente, un legado de la época de distensión post Guerra Fría, están congelados y tienen muy pocos visos de reactivarse en el futuro. En lugar de a Europa, Rusia se dirige ahora hacia el este en busca de socios políticos y económicos. Rusia mira ahora sobre todo hacia China, a la quiere hacer su gran socio estratégico.

Esto causa una cierta zozobra en la Unión Europea. Entre otros muchos asuntos, preocupa el futuro de los oleoductos Nord Stream 1 y 2², ya que algunos Estados europeos dependen cada vez más de recursos de petróleo y gas de origen ruso, que son transportados por redes de distribución de propiedad rusa. Y es bien conocido que Rusia ha usado el control de sus redes de gas y de petróleo como herramientas geopolíticas en el pasado reciente³.

¹ LARRABEE, F. S.; PEZARD, S., et al. *Russia and the West after the Ukrainian crisis: European vulnerabilities to Russian pressures*. Santa Monica: RAND Corporation, 2017.

² Nord Stream 1 y 2 son gasoductos que suministran gas natural a Europa desde Rusia, propiedad de la empresa energética rusa Gazprom. Los detalles de la preocupación de los Estados europeos de que Gazprom había «aprovechado su dominio condicionando los suministros de gas... para obtener ciertos compromisos no relacionados» de los clientes, con objetivos geopolíticos, están disponibles en <https://euobserver.com/foreign/141584>.

³ RETTMAN, A. «EU documents lay bare Russian energy abuse». *EU Observer*. 12 abril 2018. <https://euobserver.com/foreign/141584>.

Se puede establecer un paralelismo entre el control de los oleoductos y gasoductos y el control de las rutas marítimas a través de las cuales fluyen productos clave para las economías modernas. Al igual que en Irán (estrecho de Ormuz), Egipto (canal de Suez) y Panamá (canal de Panamá), otros países adyacentes a las principales rutas marítimas tienen el potencial de interrumpir –o condicionar– el flujo mundial de mercancías. El derretimiento del hielo del Ártico y la subsiguiente apertura de nuevas rutas marítimas polares puede ofrecer a Rusia una palanca geopolítica, condicionando el futuro flujo de mercancías entre Europa y Asia.

Ruta marítima septentrional

A medida que el hielo ha ido retrocediendo, se han abierto dos rutas marítimas a través del Ártico: el paso del noroeste (a lo largo de la costa norte de Canadá) y la ruta marítima septentrional (a lo largo de la costa norte de Rusia)⁴ (figura 1). De las dos, se considera que la ruta marítima septentrional, la más cercana a Rusia, (NSR por sus siglas en inglés) ofrece las oportunidades más realistas a corto plazo para el transporte marítimo mundial.

La NSR en teoría brinda una opción atractiva para el transporte de mercancías entre el Lejano Oriente (definido en este estudio como China, Japón y la República de Corea) y Europa. La distancia entre el puerto más concurrido del mundo, Shanghái, en China y el puerto más concurrido de Europa⁵, Rotterdam, en los Países Bajos, es de 11.998 millas náuticas⁶ (nm) en la tradicional ruta sur a través del canal de Suez, pero solo de 5.702 nm en la NSR⁷. Esta distancia más corta puede representar un ahorro significativo de tiempo y combustible para los buques que utilicen la ruta del Ártico⁸.

⁴ Una tercera ruta, la ruta transpolar sobre el Polo Norte, es posible para los buques rompehielos, pero no se considera probable que sea viable para el transporte marítimo comercial en cualquier época del año, en un futuro próximo.

⁵ Por volumen. Véase la tabla 1.

⁶ Milla náutica. 1 nm = 1.852 metros, o 1,15 millas estatutarias.

⁷ TSENG, P-H. & PILCHER, N. «Assessing the shipping in the northern sea route: a qualitative approach». *Maritime Business Review*, Vol. 2, Issue 4. 2017, pp. 389-409.

⁸ Los ahorros reales de tiempo y combustible varían, ya que son un factor de velocidad de tránsito en las condiciones de hielo predominantes.



Figura 1. Rutas de navegación polar. Fuente: www.porttechnology.org/news/china_whitepaper_proposes_polar_silk_road_for_shipping

En caso de que la NSR se convirtiera en una parte significativa del sistema global de rutas de tráfico marítimo, Rusia podría, en virtud de la proximidad y de los derechos legales asociados, obtener un medio para influir en la entrega de mercancías a Europa. Por lo tanto, la posible apertura de la NSR representa tanto una oportunidad como una amenaza para Europa.

A pesar de la retórica ocasional de confrontación en otras esferas, Rusia sigue siendo un actor activo en foros regionales como el Consejo Ártico, en donde aboga por la cooperación en el seno del marco jurídico internacional⁹. El tono conciliador parece indicar

⁹ PEZARD, S. et al. *Maintaining Arctic Cooperation with Russia*. Santa Monica: RAND Corporation, 2017.

que Rusia desea que el Ártico sea un área de cooperación y no de conflicto; Rusia en el Ártico ofrece una rama de olivo, lo que parece una contradicción con las políticas que lleva a cabo en otros lugares de sus fronteras.

La posición de Europa y EE. UU. es permanecer abiertas al diálogo con Rusia, buscar la normalización de las relaciones y esperar un cambio de Rusia hacia una política exterior menos agresiva¹⁰. Sin embargo, sigue existiendo el riesgo de que el enfoque cooperativo de Rusia en el Ártico sea falso y oculte un objetivo más beligerante.

Objetivo de la investigación

El objetivo principal de esta investigación es comprender el cambio geopolítico inherente en la apertura de la NSR, identificar si existe una amenaza a Europa, y responder a la pregunta de hasta qué punto la apertura de la NSR a través del Ártico ofrece una ventaja estratégica a Rusia.

Para ello se va a definir qué es una «ventaja estratégica» de la forma que lo hacen Barnett y Duvall (2005) en su estudio sobre la naturaleza del poder en la política internacional: «la capacidad de los Estados de usar recursos materiales para conseguir que otros hagan lo que de otro modo no harían»¹¹. Argumentan que hay dos elementos de poder de un Estado, que ellos llaman «poder sobre» y «poder para»¹².

El «poder para» proporciona libertad de acción y la capacidad de configurar la situación para lograr fines específicos. Esto también puede verse como una combinación de la voluntad política de hacer y la capacidad de llevarlo a cabo. En ese sentido y para la NSR se va a examinar:

- Respecto a la «voluntad política», cómo es la política exterior rusa y cuál es la retórica que usan sus dirigentes en relación con la NSR.
- Respecto al marco jurídico, cuáles son las libertades y limitaciones impuestas a Rusia por el derecho internacional vigente.

¹⁰ PEZARD, S. *et al.* y CONDE PÉREZ, E. & YANEVA, Z. «The European Arctic Policy in Progress». *Polar Science* 10. 2016, pp. 441-449.

¹¹ BARNETT, M. & DUVALL, R. «Power in International Politics». *International Organization*, 59(1). Cambridge Core, 2005, pp. 39-75.

¹² *Ibíd.*

- Respecto a la capacidad económica, de qué medios dispone Rusia para desarrollar la NSR y las obligaciones e interdependencias asociadas.

El «poder sobre» implica dominación y la capacidad de ejercer la propia voluntad sobre los demás a través de su dependencia. En este estudio, se considera que esto se debe a la importancia relativa de la NSR como arteria marítima global y a cualquier dependencia posterior de la ruta por parte de otros Estados. Se examinará lo siguiente para determinar el «poder sobre» que pudiera ejercer Rusia:

- Respecto a la viabilidad física, las características físicas que influyen en la posibilidad de usarse como ruta de navegación.
- Respecto a la importancia relativa, la demanda comercial actual, el potencial de la NSR y sus ventajas sobre las rutas existentes.

Este estudio utilizará este paradigma de poder para determinar en qué medida operan las dos variables y si generan una ventaja estratégica de Rusia sobre Europa. Para evaluar la situación, se plantean las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son las prioridades geopolíticas de Rusia con respecto a la NSR?
- ¿Qué derechos legales tiene Rusia para influir en el uso de la NSR?
- ¿Las condiciones de hielo previstas permiten que la NSR sea una alternativa viable a las rutas existentes?
- ¿Existen suficientes ventajas para convencer a las compañías navieras de que inviertan en la NSR?
- ¿Será la ruta lo suficientemente importante como para crear una dependencia en la entrega de mercancías a Europa?
- ¿Tiene Rusia la capacidad económica y tecnológica para desarrollar la infraestructura necesaria para apoyar a la NSR?

Teorías de las relaciones internacionales

Las opiniones sobre la verdadera naturaleza de las ambiciones de Rusia en el Ártico parecen estar habitualmente divididas en dos grupos opuestos¹³, basados en las teorías de las relaciones internacionales del realismo y el liberalismo.

¹³ DEVATKIN, P. *Russia's Arctic Strategy: Aimed at conflict or cooperation?* The Arctic Institute, 2018.

Los defensores de la teoría realista sugieren que las acciones de los Estados están motivadas por el poder y las ganancias de poder respecto a terceros. Bajo el paradigma realista, las acciones de Rusia en el Ártico podrían formar parte de una campaña más amplia para recuperar el estatus de potencia mundial que perdió con el colapso de la Unión Soviética.

El neorrealismo atempera la teoría realista y sugiere que los Estados están motivados por la supervivencia. La búsqueda de poder es relativa, no absoluta, para así asegurar su supervivencia y defender sus intereses¹⁴. El potencial de beneficios económicos en el Ártico es un factor significativo en la planificación rusa y la realización de estas ambiciones requerirá un compromiso con los intereses y demandas de otros Estados árticos. Sin embargo, el objetivo final sería obtener o reforzar el dominio ruso en la región.

La teoría liberal sostiene que las instituciones globales son los elementos clave del sistema mundial, y que los Estados se crean y se subordinan voluntariamente a tales organizaciones en reconocimiento de los beneficios que se pueden lograr a través de la cooperación. Como resultado, la búsqueda de poder está limitada y condicionada por la necesidad de colaborar. Los Estados priorizan la cooperación por encima de los intereses individuales y aceptan la necesidad de un conjunto reconocido de reglas y normas consensuadas a nivel mundial.

Los liberalistas también destacan el papel de los imperativos comerciales, que requieren que un proveedor de servicios cumpla con ciertas normas de conducta. Para tener éxito económico y mantener relaciones comerciales y de negocios, los Estados no son libres de ejercer su propia voluntad a expensas de los demás¹⁵.

Es posible que las realidades de operar dentro del actual marco regulatorio del Ártico –bajo los imperativos comerciales y de libre mercado del transporte marítimo mundial– sirvan para frenar los intentos rusos de explotar plenamente el potencial geopolítico de la NSR; esto apoyaría la teoría liberalista. A pesar de ello, cualquier aparente voluntad por parte de Rusia de actuar al margen de las normas internacionales podría cuestionar los argumentos

¹⁴ BAYLIS, J.; SMITH, S. & OWENS, P. *The Globalization of World Politics: An introduction to international relations*. 4th Ed. New York: Oxford University Press, 2008.

¹⁵ BAYLIS, J.; SMITH, S. & OWENS, P. 2008.

liberalistas de que los objetivos del Estado ruso son exclusivamente de desarrollo económico.

Esta división teórica ha llevado a una confrontación de perspectivas sobre las intenciones de Rusia en el Ártico: una pesimista, que se corresponde con la visión realista y otra optimista, de enfoque liberal. Es posible, sin embargo, que la situación tenga matices que hagan que ambos modelos teóricos sean aplicables. Aunque la premisa de este estudio (que Rusia busca ganancias geopolíticas) es inherentemente realista, se van a explorar objetivamente ambas posiciones: en primer lugar, lo que Rusia podría potencialmente hacer, desde una perspectiva realista y en segundo lugar, los límites de lo que Rusia es capaz de hacer, si se ve constreñida por los condicionantes de la estructura legal internacional y por sus necesidades de cooperación e interdependencia, especialmente en el desarrollo económico del Ártico.

Alcance de la investigación

Se ha estudiado un periodo de tiempo, de 2000 a 2030, que permite evaluar los progresos realizados en relación con la política rusa del Ártico desde 2000. Un estudio hasta 2030 abarca un lapso temporal en el que se prevé un cambio en las condiciones de hielo, pero dentro del cual se puede suponer que la situación política y los objetivos de la política exterior de Rusia son estables.

Dado que no existe una «ruta marítima septentrional» fija (la ruta en uso varía en función de las condiciones del hielo), se considera que las aguas de la NSR se extienden desde el mar de Barents en el oeste hasta el estrecho de Bering en el este.

El estudio examina el «transporte marítimo de tránsito utilizando la NSR». El término tránsito se refiere a los buques que pasan por una región, a menudo sin hacer escala en la ruta, en este caso entre Europa y Asia Oriental. Son estos buques los que de otro modo tendrían que utilizar rutas alternativas, como el canal de Suez. Esto difiere del «transporte marítimo de destino», que opera desde y entre puertos a lo largo de la longitud de la NSR. Los buques que prestan servicio a instalaciones de petróleo y gas a lo largo de la costa rusa son ejemplos de transporte marítimo de destino y, por lo tanto, no entran en el ámbito de este trabajo.

Las cuestiones ambientales relacionadas con el uso del Ártico y las oportunidades económicas en la extracción de recursos naturales también están fuera del alcance de este estudio.

El contexto político

La política ártica de la Federación Rusa

Aunque las oportunidades económicas son sustanciales, la apertura de la costa norte es un cambio geopolítico fundamental para Rusia. En el pasado, el hielo del Ártico y la vasta naturaleza salvaje de Siberia protegían el centro vital. En la actualidad, el Ártico aporta hasta el 20 % del PIB de Rusia¹⁶, principalmente a partir de la extracción de recursos, y, con las instalaciones asociadas y la NSR, elementos de infraestructura nacional crítica están situados en los márgenes del Estado y expuestos a amenazas externas.

Este cambio está alterando las prioridades de seguridad del Estado, ya que Rusia trata de equilibrar los elementos económicos y de seguridad del desarrollo de la costa norte. En esta sección se revisan los documentos y anuncios de política relevantes, para comprender mejor las preocupaciones y ambiciones de Rusia en la región.

Desarrollo de la política ártica

Los «Fundamentos de la política de Estado de la Federación Rusa en la región ártica» (2000)¹⁷ muestran que, en el momento de la llegada de Vladimir Putin a la Presidencia de Rusia, la principal preocupación era la necesidad de seguridad y defensa en el Ártico, para proteger los intereses de Rusia frente a cualquier agresión externa.

Los «Fundamentos de la política de Estado de la Federación Rusa en el Ártico para el periodo hasta 2020 y más allá» (2008)¹⁸ es una ambiciosa y amplia declaración de intenciones para desarrollar todo el Ártico ruso, incluida la mejora de la accesibilidad y las condiciones sociales. Anticipó que un Ártico cada vez más abierto será una fuente clave de recursos naturales e ingresos para Rusia, con predicciones de que la NSR se convertirá en una importante arteria de transporte internacional.

¹⁶ DEVATKIN, P. 2018.

¹⁷ RUSSIAN GOVERNMENT. *Basics of the State policy of the Russian Federation in the Arctic Region*. 2000.

¹⁸ RUSSIAN GOVERNMENT. *Basics of the State policy of the Russian Federation in the Arctic for the period till 2020 and for a further perspective*. Approved 18 Sep 2008. Publicado 30 mar 2009 en *Rossiyskaya Gazeta*.

La estrategia de desarrollo esboza un plan de tres etapas en el que el periodo 2008-2010 es una fase preparatoria, y 2010-2015 supondría la «creación y desarrollo de una infraestructura y un sistema de gestión de la ruta marítima del norte». Por último, establece que la transformación del Ártico en una «base estratégica de recursos» debe completarse durante el periodo 2016-2020¹⁹.

En el Foro Ártico de 2010, el presidente Putin reiteró la necesidad de apoyar «los puntos de crecimiento económico y los incentivos para la inversión nacional y extranjera a gran escala», citando la predicción de que el Ártico podría desarrollarse para convertirse en un «centro mundial de transporte en los próximos 50 años»²⁰.

La «Estrategia de Desarrollo del Ártico ruso y la provisión de seguridad nacional para el periodo hasta 2020» (2013), actualizó la política de 2008, para definir los «mecanismos, formas y medios básicos para lograr los objetivos y prioridades estratégicos para el desarrollo sostenible de la zona del Ártico». En contraste con la ambición anterior, el documento ofrece una descripción clara de las dificultades para lograr las mejoras sociales y económicas necesarias para poder ejecutar el plan anterior. Entre otras cosas, destaca cuestiones sociales como la baja densidad de población y el desequilibrio entre la oferta y la demanda de mano de obra y de cualificaciones. Además, la infraestructura básica de transporte está subdesarrollada, el apoyo hidrográfico y meteorológico a la navegación es insuficiente y no existe una infraestructura moderna de telecomunicaciones. También se destaca la necesidad de que las instituciones financieras internacionales y las inversiones extranjeras asignen recursos para posibilitar el desarrollo.

Después de Crimea, a finales de 2014, a medida que Rusia está cada vez más aislada, hay una clara sensación de frustración en el discurso de Putin ante la Asamblea Federal (diciembre de 2014)²¹ y una declaración de que Rusia debe depender de sus propios medios, sin la ayuda del mundo exterior. Este discurso se menciona más adelante.

Sin embargo, en 2017, con las nuevas dificultades económicas impuestas por las sanciones occidentales, es evidente que Rusia no puede alcanzar sus objetivos en el Ártico sin ayuda exterior. En el discurso pronunciado por Putin en el foro «Ártico: Territorio

¹⁹ *Ibíd.*

²⁰ PUTIN, V. «Speech and Closing Remarks to Arctic Forum in Moscow». 24 septiembre 2010. Traducción por Burgess, P., Arctic Portal.

²¹ PUTIN, V. «Presidential Address to the Federal Assembly». 4 diciembre 2014.

de Diálogo» en 2017, adopta un tono mucho más conciliador, en reconocimiento de la necesidad de atraer a clientes de pago mediante la promoción activa del uso de la NSR como alternativa a Suez. Invitó «a los colegas extranjeros a aprovechar activamente las oportunidades que ofrece la ruta marítima septentrional», con la siguiente declaración:

«También entendemos que para que este corredor sea competitivo, universal y deseado para el transporte de todo tipo de mercancías, desde las materias primas hasta los contenedores, debemos crear las condiciones más favorables para las empresas de transporte que cumplan con los estándares internacionales más modernos en esta materia»²².

Esto representa un cambio con respecto a la confianza inicial de que habría suficiente demanda para que la ruta se convirtiera en un «centro mundial de transporte».

Más recientemente, se han producido varios cambios de la política relacionada con el uso de la NSR que sugieren que Rusia podría estar adoptando una postura más inflexible. Mientras que en el pasado solo los rompehielos con bandera rusa podían operar en la NSR, en diciembre de 2018 se introdujeron cambios en el Código de la Marina Mercante rusa para prohibir a los buques con bandera extranjera el transporte de petróleo, gas natural o carbón en la ruta²³.

Política vs. intención

En contraste con el tono conciliador de gran parte de la política publicada, el discurso del presidente Putin ante la Asamblea Federal en diciembre de 2014 reveló un nivel de desconfianza y frustración que contrasta fuertemente con el tono de la política publicada y que, potencialmente, subyace en gran parte de la formulación de la política rusa. En él, destacó la aparente hipocresía de la condena occidental de la acción en Crimea, alegando que las naciones occidentales alardeaban del derecho internacional en Irak, Afganistán y Libia. Denunció el sistema mundial unipolar como perjudicial para la estabilidad internacional, afirmando que

²² PUTIN, V. «Speech at the 'Arctic: Territory of Dialogue' International Arctic Forum». 30 marzo 2017.

²³ HUMPERT, M. «Novatek Allowed to Operate Foreign LNG Carriers on Northern Sea Route». *High North News*. 21 marzo 2019.

las acciones unilaterales de los EE. UU. socavan la autoridad de instituciones internacionales como la ONU.

Putin también afirmó que la expansión de la OTAN y la militarización hasta las fronteras rusas es una provocación y va en contra de los acuerdos anteriores. Sostuvo que esto es parte de una «política de contención» más amplia que busca restringir tanto el desarrollo económico de Rusia como su influencia internacional, y que evoca una narrativa de resistencia contra un Occidente agresivo, que está trabajando activamente para negar el retorno de Rusia a su anterior posición de potencia global²⁴.

Hay dos líneas retóricas distintas en la política del Ártico ruso, que varían según el departamento de Estado de origen²⁵:

- Realismo. El Consejo de Seguridad de Rusia y el Ministerio de Defensa destacan las amenazas externas y la necesidad de aumentar la capacidad militar para garantizar la seguridad nacional.
- Liberalismo. Los Ministerios de Asuntos Exteriores, Transporte y Energía ofrecen un enfoque más pragmático, orientado a la cooperación para maximizar los beneficios económicos y de desarrollo²⁶.

En diciembre de 2018, la empresa nuclear estatal rusa Rosatom sustituyó al Ministerio de Transporte como organismo encargado de supervisar el desarrollo y el funcionamiento de la NSR. Si bien en el pasado la empresa gestionaba la flota nuclear de rompehielos, su mandato se ha ampliado, debido al deseo de centralizar el control y revitalizar el programa²⁷. Rosatom tiene ahora la tarea de desarrollar la infraestructura, regular el envío de NSR y mejorar las comunicaciones y la respuesta de emergencia. Se ha sugerido²⁸ que el cambio del liberal Ministerio de Transporte a Rosatom puede indicar un nuevo enfoque del Ártico más cauteloso y basado en la seguridad, debido a los fuertes lazos tradicionales de Rosatom con los servicios de seguridad rusos.

²⁴ PUTIN, V. «Presidential Address to the Federal Assembly». 4 diciembre 2014.

²⁵ DEVATKIN, P. 2018.

²⁶ *Ibíd.*

²⁷ ASTRASHEUSKAYA, N. «Russia gives nuclear group control of Arctic Sea Route». *Financial Times*. 13 diciembre 2018.

²⁸ STRONSKI, P. & NG, N. *Cooperation and Competition. Russia and China in Central Asia, the Russian Far East, and the Arctic*. Carnegie Endowment for International Peace. 2018.

¿Cuáles son las prioridades geopolíticas de Rusia con respecto a la NSR?

Las siguientes cuestiones resultan evidentes en el examen de la política rusa:

- Un requisito para explotar los recursos naturales del Ártico como fuente vital de riqueza económica para Rusia.
- Necesidad de desarrollar la región en su conjunto (incluyendo mejoras sociales, de infraestructura y tecnológicas).
- Un plazo más amplio debido a las dificultades económicas y prácticas del desarrollo de la región del Ártico.
- Reconocimiento de la necesidad de inversión y asistencia internacional.
- Un cambio de asumir altos niveles de demanda a promover activamente el uso de la NSR.
- Compromiso reiterado de adherirse al derecho internacional y apoyar a las instituciones internacionales.

De los documentos políticos se desprende claramente que Rusia, con el derretimiento del hielo del Ártico, se siente obligada a desarrollar la región ártica en su conjunto, tanto para explotar como para proteger sus activos en la región. Para proporcionar la infraestructura, la mano de obra y los conocimientos necesarios para proteger la frontera septentrional, extraer la riqueza mineral y explotar la NSR es necesario invertir no solo en infraestructura y acceso a la región, sino también en las condiciones sociales de la población del Ártico.

La magnitud de este desafío es reconocida y ha comprobado el optimismo inicial. Se acepta la necesidad de inversiones y asociaciones externas y de crear condiciones administrativas y legislativas que hagan de la inversión en el Ártico ruso una opción atractiva para las empresas.

Es probable que la necesidad de asistencia económica externa sea un factor crítico en la toma de decisiones de Rusia, pero se verá atenuada por las preocupaciones de seguridad nacional, ya que Rusia teme perder el control del acceso a la frontera norte.

El marco legal

El estatuto jurídico de las aguas de la NSR es fundamental para que Rusia pueda controlar el paso de los buques o denegar el acceso a la ruta, sin invocar la ira de la comunidad internacional.

En la actualidad, la administración de la Ruta Marítima del Norte (NSRA) de Rusia gestiona la ruta y expide permisos de tránsito. También estipula el requisito de escolta de rompehielos²⁹, cuando se considere necesario, y el transporte de un piloto calificado en hielo³⁰, para ayudar a la navegación segura. Las tarifas para el rompehielos y el piloto son una importante fuente de ingresos. En la actualidad, para maximizar los ingresos del Estado, no se permite la operación de rompehielos con bandera no rusa en la ruta.

La situación jurídica actual de la NSR y el derecho de Rusia a ejercer el control de acceso están sujetos a una disputa de 60 años entre Rusia y los Estados Unidos.

El marco jurídico internacional

La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS)³¹ de 1982, define el uso legal, la distribución y la jurisdicción de los mares del mundo. Hasta abril de 2019, 168 Estados, incluida Rusia, habían ratificado la Convención (Estados Unidos es una notable excepción). A continuación se exponen las cláusulas clave relativas al estatuto jurídico de la NSR (véase también la figura 2).

La zona económica exclusiva

La zona económica exclusiva (ZEE) de un Estado se extiende hasta 200 nm desde la línea de base³². En esta área el Estado tiene derechos exclusivos para la explotación de cualquier recurso natural. Sin embargo, los buques de todos los Estados tienen el derecho a la libertad de navegación.

En la ZEE, los derechos del Estado ribereño a influir en las actividades de los buques son extremadamente limitados. En el Artículo, sin embargo, Rusia puede ejercer un mayor grado de control sobre las actividades en su ZEE, en virtud del artículo 234 de la UNCLOS:

²⁹ Para pasar a través del hielo que excede las capacidades de rompehielos del propio buque, el buque necesitará un buque rompehielos especializado como escolta. El barco escoltado sigue en el canal hecho por el rompehielos.

³⁰ Un piloto de hielo es un experto cualificado en navegación en hielo, que se une a un buque para asesorar al capitán y al equipo de navegación.

³¹ UNITED NATIONS. *UN Convention on the Law of the Sea*. 10 december 1982.

³² La línea de base es la línea a partir de la cual se trazan las zonas marítimas legalmente definidas. Normalmente corresponde a la línea de bajamar de la costa.

«Los Estados ribereños tienen derecho a aprobar y aplicar leyes y reglamentos no discriminatorios para prevenir, reducir y controlar la contaminación marina causada por los buques en zonas cubiertas de hielo dentro de los límites de la zona económica exclusiva... » (UNCLOS Art .234).

En las zonas cubiertas de hielo, esta ley permite a los Estados exigir determinadas disposiciones a los buques que navegan dentro de la ZEE, a fin de reducir el riesgo de que la contaminación marítima dañe el medio ambiente natural.

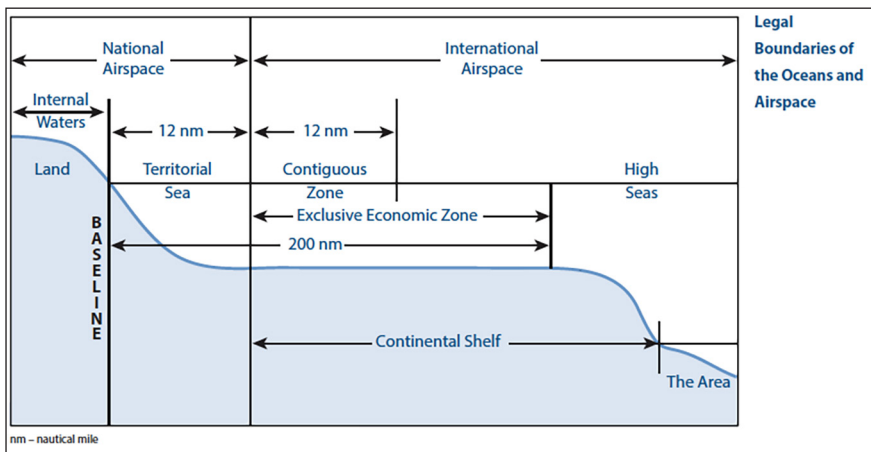


Figura 2. Límites jurídicos de los océanos y el espacio aéreo.
Fuente: <https://sites.tufts.edu/lawofthesea>

Los mares territoriales

La soberanía de un Estado ribereño se extiende hasta los límites de su mar territorial (artículo 2.1 de la UNCLOS). En línea con la mayoría de los Estados, Rusia reclama mares territoriales hasta 12 nm de la línea de base. Dentro de los mares territoriales, los buques de todos los Estados tienen el derecho de paso inocente, lo que significa que pueden transitar libremente, siempre y cuando dicho paso sea «continuo y expedito» y no sea «perjudicial para la paz, el buen orden o la seguridad del Estado ribereño» (Artículos 17, 18 y 19 de la UNCLOS).

En el mar territorial, el Estado ribereño puede adoptar leyes por razones como la seguridad de la navegación o la preservación del medio ambiente (apartado 1 del artículo 21 de la UNCLOS), pero no puede:

- a) «imponer requisitos a los buques extranjeros que tengan el efecto práctico de denegar o menoscabar el derecho de paso inocente; o
- b) discriminar en forma o de hecho a los buques de cualquier Estado o a los buques que transporten cargas con destino u origen en cualquier Estado o en su nombre» (artículo 24.1 de la UNCLOS).

En virtud de la UNCLOS, Rusia no puede impedir ni denegar el acceso a los buques que ejercen el derecho de paso inocente para transitar por sus mares territoriales.

Las aguas internas

Las aguas que llegan a tierra de la línea de base se clasifican como aguas interiores y se aplican las leyes del Estado ribereño. Cuando una costa tiene una sangría profunda, o hay islas en las inmediaciones de la costa, los Estados pueden trazar líneas de base rectas que abarquen bahías o islas (artículo 7 de la UNCLOS). En 1984 y 1985, la Unión Soviética declaró líneas de base que abarcaban las islas adyacentes a la costa norte, lo que dio lugar a que los estrechos de Vilkitsky, Shokalsky, Laptev, Sannikov y Kara (figura 3.) se convirtieran en aguas interiores. Con esta condición, cualquier buque que transite por el estrecho está sujeto a la legislación nacional rusa.

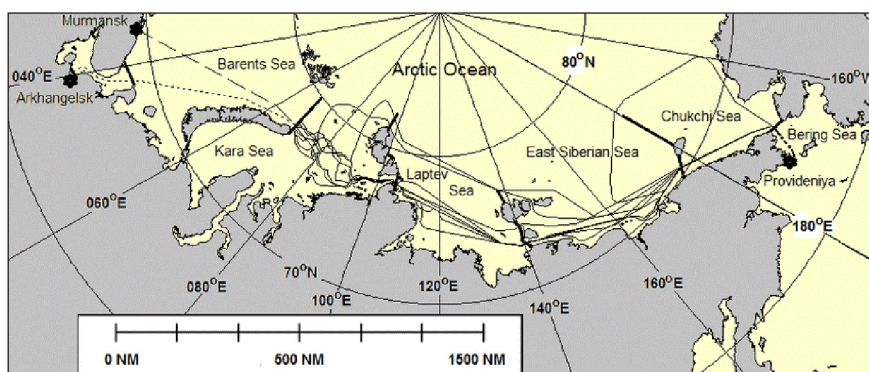


Figura 3. La NSR y las variantes de rutas hacia el este durante los pasos de apertura de hielo en 2008-2015: --- rutas hacia el este por la NSR, - - - - ruta Murmansk - NSR, - - - - ruta Arkhangelsk - NSR, - - - - límites de los mares (http://www.naturearthdata.com)³³

³³ Fuente https://www.researchgate.net/figure/The-NSR-and-routes-variants-Eastward-during-ice-opening-passages-on-2008-2015---routes_fig1_316359348.

Por lo tanto, dentro de la UNCLOS, Rusia puede: imponer leyes para la prevención de la contaminación marítima en la ZEE; exigir que los buques solo transiten por los mares territoriales bajo el criterio de «paso inocente»; y controlar la entrada a sus aguas interiores, incluyendo sus estrechos costeros³⁴.

A pesar de ser signatario de la Convención, el marco jurídico actual impuesto por Rusia difiere del de la UNCLOS.

La posición rusa: una ruta nacional histórica

Rusia declara que la NSR es una «línea de comunicación nacional histórica unificada» (artículo 14 de la Ley federal sobre las aguas marítimas interiores, el mar territorial y la zona contigua de la Federación Rusa)³⁵, y reivindica el derecho a la jurisdicción sobre toda la NSR.

Argumenta que la NSR cae bajo el derecho internacional consuetudinario, que precedió a la UNCLOS de 1982³⁶, y que, bajo esta ley, las disposiciones de estatus «histórico» lo son:

- a) el Estado ribereño ha ejercido su soberanía sobre esas aguas durante un largo periodo de tiempo;
- b) las aguas tienen una importancia económica, de defensa y estratégica importante y especial para el país de que se trate;
- c) existe un reconocimiento tácito por parte de la mayoría de los Estados³⁷.

La doctrina jurídica soviética declaró que la ruta no puede ser considerada «internacional», ya que tradicionalmente solo era utilizada por buques soviéticos, y citó la inversión que implica el desarrollo de la infraestructura en la región para destacar la importancia de la ruta para el Estado. Bajo esta premisa, la URSS

³⁴ Por lo general, los Estados no exigen que los buques mercantes soliciten permiso previo para entrar en aguas interiores; sin embargo, los buques de guerra extranjeros deben solicitar autorización diplomática por adelantado, salvo en caso de emergencia.

³⁵ RUSSIAN GOVERNMENT. Federal Law FZ-221. *On internal waters, the territorial sea and the contiguous zone of the Russian Federation*. Approved July 17 July 1998, Last amended 13 July 2015. 1998.

³⁶ Aunque fue creada el 10 de diciembre de 1982, la UNCLOS entró en vigor el 16 de noviembre de 1994.

³⁷ GUYEV, P. *The Northern Sea Route: National or an International Transportation Corridor?* Russian International Affairs Council, 24 septiembre 2018.

controló el acceso a la NSR, cobró tarifas por su uso e hizo obligatorio el uso de rompehielos y el apoyo al practica de hielo³⁸.

La Federación de Rusia mantiene hoy este caso para reivindicar su jurisdicción. La Ley Federal FZ-132 del 28 de julio de 2012, «Sobre la introducción de cambios en actos legislativos individuales de la Federación Rusa relativos a la regulación estatal de la navegación comercial en la zona de la ruta marítima del norte»³⁹, introdujo el concepto de «zona de aguas de la NSR», que cubre todas las aguas adyacentes a la costa norte de Rusia, hasta el límite de 200 nm de la ZEE. Dentro de esta zona, las «Normas de navegación en la zona acuática de la ruta marítima del norte» nacionales rusas se imponen a todos los buques, a pesar de la existencia de zonas de estatuto jurídico diferente en virtud de la UNCLOS. Rusia refuerza su reivindicación citando los derechos que le confiere el artículo 234 de la UNCLOS para dictar las condiciones de tránsito en la NSR.

Aguas interiores y paso de tránsito

Las rutas de la NSR varían de acuerdo con las condiciones de hielo predominantes, sin embargo, las rutas más cortas y más frecuentemente utilizadas atraviesan los estrechos entre las islas rusas y el continente (figura 4).

La línea de base declarada por Rusia abarca estos estrechos y, por lo tanto, los buques que transitan por ellos se encuentran en aguas interiores y están sujetos a la legislación rusa. Rusia cita el requisito de que los buques pasen por estas aguas interiores para justificar la necesidad de obtener un permiso previo para transitar por la totalidad de la NSR⁴⁰.

La posición de EE. UU.

Los EE. UU. argumentan que el conjunto de la NSR debería clasificarse como un estrecho internacional. Según esta definición, Rusia no podía negar el acceso a los buques que transitaban por

³⁸ *Ibíd.*

³⁹ RUSSIAN GOVERNMENT, MINISTRY OF TRANSPORT OF THE RUSSIAN FEDERATION. Federal Law FZ-132. *On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation Concerning State Regulation of Merchant Shipping on the Water Area of the Northern Sea Route*. Approved 18 Jul 2012.

⁴⁰ TODOROV, A. The Russia-USA legal dispute over the straits of the Northern Sea Route and similar case of the Northwest Passage. *Arctic and North*, No. 29. 2017.



Figura 4. Línea de base declarada por Rusia y la NSR. Fuente: Lalonde & Lasserre, 2014

la ruta, y los buques podían operar libremente a lo largo de la costa norte de Rusia.

Cuando las rutas marítimas clave deben atravesar estrechos para pasar de una zona de la ZEE o de alta mar⁴¹ a otra, la UNCLOS estipula que los buques tienen derecho de paso en tránsito (artículos 37 y 38 de la UNCLOS). Estas rutas clave están clasificadas como estrechos internacionales y, aunque se sigue aplicando la condición jurídica existente de aguas interiores o mares territoriales, todos los buques tienen derecho a transitar sin trabas (aunque se aplican restricciones en relación con las actividades de los buques de guerra extranjeros). Los Estados ribereños de los estrechos internacionales no deben obstaculizar ni suspender el paso de tránsito por ningún motivo (artículo 44 de la UNCLOS).

En el término de la UNCLOS de «un estrecho utilizado para la navegación internacional» no se asigna ningún criterio específico para un estrecho internacional. Sin embargo, se sentó un precedente en el caso del canal de Corfú de 1949 (citado en TODOROV,

⁴¹ La alta mar es la zona situada fuera de la ZEE de todos los Estados; ningún Estado tiene jurisdicción y todos los buques tienen derecho a la libertad de navegación.

2017), que determinó que se deben cumplir las siguientes condiciones para que un estrecho sea considerado «internacional»:

- a) el estrecho debe conectar con partes de alta mar (requisito geográfico);
- b) y el estrecho debe utilizarse para la navegación internacional (requisito funcional - el volumen de tráfico es crucial)⁴².

No se discute la situación geográfica de la NSR, pero el volumen de tráfico actual no cumple el requisito funcional. En la actualidad, la situación favorece la postura rusa, pero un uso internacional cada vez mayor de la NSR puede socavar el caso legal.

La perspectiva de la comunidad naviera

A pesar de los argumentos de los EE. UU., hasta la fecha ningún otro país ha impugnado el estatus declarado por Rusia de la NSR⁴³. Sin embargo, la Cámara Naviera Internacional (ICS, por sus siglas en inglés)⁴⁴ se opone a que la jurisdicción nacional prevalezca sobre la UNCLOS, sosteniendo que;

«Deben evitarse las reglamentaciones unilaterales, nacionales o regionales que rigen la seguridad de los buques, la protección del medio ambiente y otros asuntos relacionados con la navegación, y no deben perjudicar a los buques registrados en Estados no ribereños del Ártico. Esto incluye reglamentos y mecanismos de aplicación que los Estados ribereños del Ártico podrían tratar de introducir dentro de las aguas cubiertas de hielo dentro de la zona económica exclusiva (ZEE) de 200 millas náuticas, que debería abordarse a nivel internacional a través del marco reglamentario proporcionado por la OMI»⁴⁵.

Sin apuntar específicamente a Rusia, la declaración del ICS cuestiona la posición rusa, declarando que el estatus de la ruta debe ser determinado a nivel internacional por la Organización Marítima Internacional (OMI), como la agencia de la ONU responsable de determinar las regulaciones y directrices para la operación de los buques en el mar.

⁴² TODOROV, A. 2017.

⁴³ ROSSI. 2014, citado en TODOROV, A. 2017.

⁴⁴ La Cámara Naviera Internacional (International Chamber of Shipping) es la principal asociación comercial de compañías navieras, que representa más del 80 % de la flota mercante mundial.

⁴⁵ INTERNATIONAL CHAMBER OF SHIPPING. *Position Paper on Arctic Shipping*. 2012.

¿Qué derecho legal tiene Rusia a influir en el uso de la NSR?

Las leyes impuestas por Rusia se ajustan en líneas generales a las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas, pero el requisito de solicitar permiso para transitar y operar con arreglo a la legislación rusa dentro de la ZEE es objeto de controversia. Aunque no hay indicios de una resolución en este momento, cualquier decisión tendría ramificaciones legales sobre la capacidad de Rusia para influir en las actividades de los buques que utilizan la NSR. Fundamentalmente, con el estatus actual, generalmente aceptado, Rusia tiene el derecho legal (por convención) de controlar el acceso a la ruta y, bajo los auspicios de la seguridad y la prevención de la contaminación, de declarar las condiciones para su uso.

En virtud de la UNCLOS, los derechos de los países ribereños deben ejercerse sin perjuicio de lo dispuesto en ella. Esto debería impedir cualquier intento de obstruir las acciones de los buques de un determinado Estado o empresa (por ejemplo, para apoyar los objetivos de la política exterior), pero Rusia podría, potencialmente, denegar el acceso o causar retrasos a los buques y, por lo tanto, repercutir en las actividades económicas, al tiempo que se mantiene dentro del marco jurídico vigente. Cualquier intento por parte de Rusia de lograr una obstrucción a largo plazo o de mayor alcance de la actividad de la NSR provocaría probablemente la ira de la comunidad marítima internacional.

Si la ruta se convierte en una vía fluvial más importante y verdaderamente internacional, es posible que la amplia aceptación del control ruso en el pasado cambie, y que la comunidad marítima pida que se reduzca el control ruso, se reduzcan los costes y la administración, y se elimine el requisito de obtener permiso para transitar. Además, es probable que cualquier intento de Rusia de interferir en el paso de los buques en la ruta, o de aplicar la legislación de manera no discriminatoria, sea impugnado por organismos como el ICS. La situación actual se adapta a las necesidades rusas; por lo tanto, les interesa evitar provocar cualquier descontento y mostrar buena gobernanza para evitar atraer el interés de la ONU/OMI. De lo contrario, se podría poner en peligro el estatuto jurídico de la NSR y los medios para ejercer el control y generar ingresos.

Si la cobertura de hielo se reduce hasta el punto de que los buques pueden transitar rutinariamente hacia el norte de las islas, en la ZEE en lugar de a través de los estrechos, el caso ruso se

ve aún más socavado, ya que ya no podría utilizar el argumento de las «aguas interiores» para justificar el control del acceso a la NSR. Además, si la zona ya no está «cubierta de hielo», se reduce la jurisdicción en virtud del artículo 234. Esto sugiere que, con el tiempo, la capacidad de Rusia para ejercer legalmente su influencia sobre la ruta disminuirá.

La viabilidad física

El impacto del cambio climático en el medio ambiente del Ártico está bien documentado, pero el ritmo y la naturaleza del cambio deben ser predecibles, para fomentar la inversión en el transporte marítimo del Ártico. Además, los efectos de las condiciones locales deben ser suficientemente comprendidos para proporcionar una previsión fiable, para la seguridad de la navegación y la confianza en la planificación de las rutas.

Estacionalidad

A pesar de que el Ártico está cada vez más libre de hielo durante los meses de verano, lo que suscita el interés por la NSR, en invierno las condiciones siguen siendo severas y la ruta sigue siendo en gran medida intransitable excepto para los rompehielos. Un estudio de 2017 sobre la accesibilidad del Ártico determinó que «la navegación sin escolta en el alto Ártico en verano puede ser posible ya en los años 2030-2040 y es probable después de los 2050», pero que «la navegación de invierno en el alto Ártico requerirá muy probablemente el apoyo de rompehielos debido a las condiciones altamente variables de los hielos marinos y los océanos en esta temporada»⁴⁶.

El precio alto del soporte para rompehielos, y la falta de garantía de un tránsito exitoso en condiciones invernales, impiden el uso rutinario de la NSR durante todo el año. Por lo tanto, una compañía naviera debe aceptar un modelo operativo que implique el cese de las operaciones cuando las condiciones de hielo lo exijan, o la adopción de un sistema de modo dual, en el que el mismo buque se utilice en la ruta sur (normalmente en el canal de Suez) durante los meses de invierno.

⁴⁶ AKSENOV, Y.; POPOVA, E., *et al.* «On the future navigability of Arctic sea routes: High-resolution projections of the Arctic Ocean and sea ice». *Marine Policy*, 75. 2017, pp. 300-317.

Duración del periodo de navegación

La reducción anual del hielo significa, sin embargo, que las longitudes respectivas de «verano» e «invierno» están cambiando; los veranos se están alargando. El periodo de navegación es el periodo de tiempo en el que la NSR está lo suficientemente libre de hielo como para permitir tránsitos, en su mayor parte, sin apoyo de rompehielos. Rogers, *et al* (2013)⁴⁷ empleó cuatro modelos para predecir los periodos de navegación en los que las rutas de navegación del Ártico estarían libres de hielo, en los que «libres de hielo» se definía como el 15 % de la cubierta de hielo, y viables para que un buque reforzado⁴⁸ transitara la ruta en su totalidad sin ayuda de un rompehielos. Los resultados (figura 5) predijeron que la NSR (en este caso *Northeast Passage*) estaría potencialmente (1 de 4 modelos) libre de hielo durante un mes (agosto) en 2030, y durante periodos cada vez más largos, alcanzando cinco meses (julio a noviembre) en 2090.

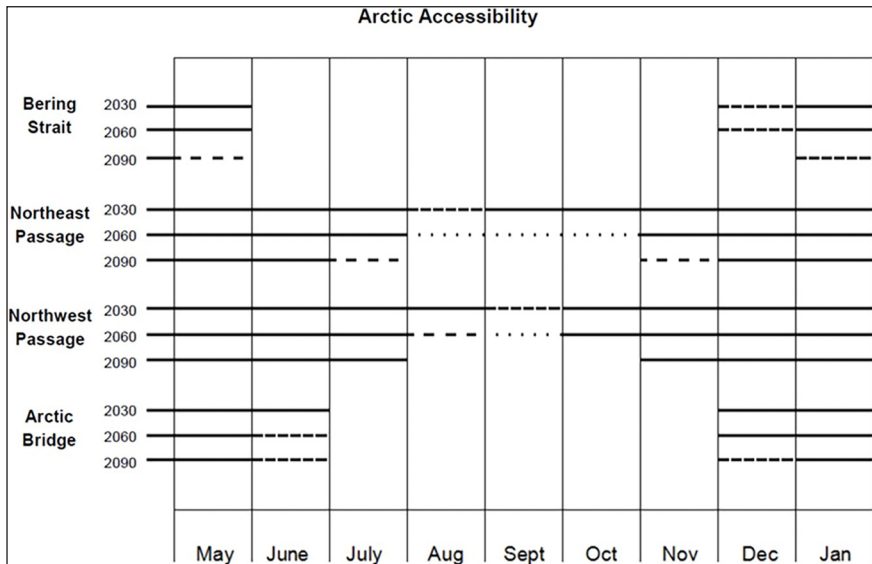


Figura 5. Proyección de la accesibilidad marina del Ártico (4 modelos)⁵¹.
Fuente: Rogers, et al. 2013

⁴⁷ ROGERS, T. S., *et al.* «Future Arctic marine access: analysis and evaluation of observations, models, and projections of sea ice». *The Cryosphere*, 7. 2013, pp. 321-332.

⁴⁸ Rogers consideró los buques de clase 7 del Código Polar (PC), es decir, de baja capacidad para operar en hielo.

Se considera que el periodo de navegación actual en la NSR es de julio a octubre, sin embargo, esto se limita a los buques con capacidad para operar en el hielo o con la escolta de rompehielos⁴⁹. Existe un amplio consenso de que la NSR no será factible para los buques sin algún grado de capacidad de hielo (buques de aguas abiertas), o escolta de rompehielos, durante al menos el periodo hasta 2030⁵⁰.

Dificultades en la predicción

El periodo de navegación, la velocidad potencial de los tránsitos y la necesidad de asistencia de rompehielos dependen de la extensión del hielo marino. Esta es la medida del área del océano donde al menos algo de hielo marino está presente (el NSIDC⁵² define como una concentración mínima de 15 %).

Un estudio de las observaciones de la extensión del hielo marino desde 1979 hasta 2017 (figura 6), realizado por la Red de Predicción de Hielo Marino (SIPN), muestra la disminución constante de la extensión del hielo marino ártico, pero también demuestra un alto grado de varianza, por año: en 2007 y 2012 se registraron niveles sin precedentes de derretimiento del hielo, muy por debajo de la tendencia proyectada.

Esta naturaleza impredecible de la extensión del hielo marino se ve exacerbada por factores locales. Por ejemplo, los informes del NSIDC de 2018 demostraron que la alta temperatura del aire no se correlaciona necesariamente con un mayor derretimiento del hielo. Sus analistas sugirieron que otros factores (en este caso las condiciones climáticas locales anticiclónicas en el mar de Be-

⁴⁹ CHNL. *NSR Transit Statistics*. 2019. <http://arctic-lio.com/?cat=27>.

⁵⁰ Ver por ejemplo: MELIA, Dr. N., *et al.* *Future of the Sea: Implications from Opening Arctic Sea Routes. Fore-sight - Future of the Sea Evidence Review*. UK Government Office of Science, julio 2017.

⁵¹ Una línea sólida indica que ningún modelo mostró accesibilidad. Una larga línea con un guión muy pequeño indica que un modelo mostraba accesibilidad. Una línea discontinua con espacio igual indica que dos modelos mostraban accesibilidad. Una línea apenas punteada indica que tres modelos mostraban accesibilidad. Ninguna línea indica que todos los modelos mostraban accesibilidad.

⁵² National Snow and Ice Data Centre (NSIDC). <https://nsidc.org/cryosphere/quick-facts/seaice.html>.

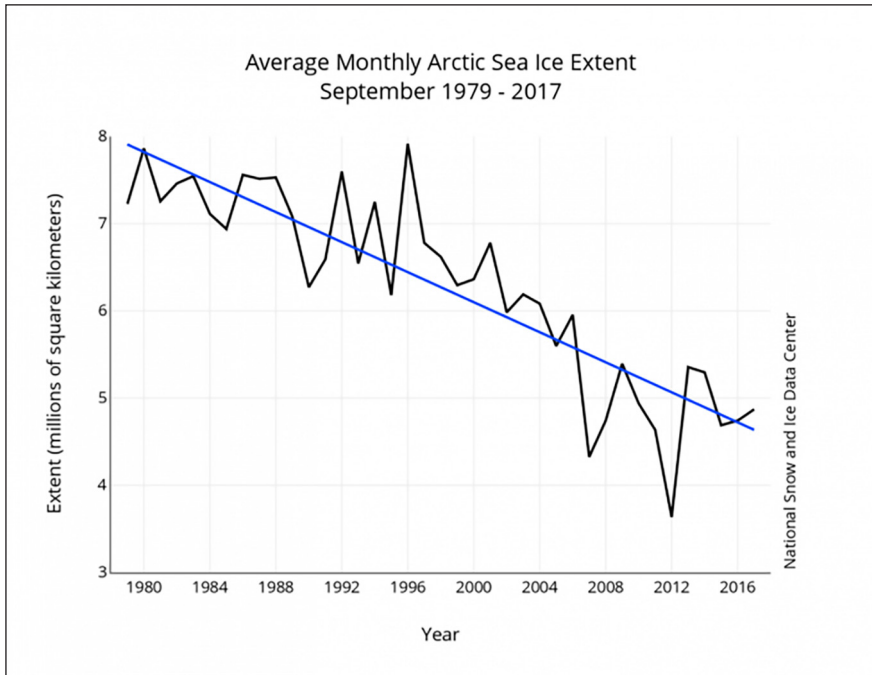


Figura 6. Serie cronológica de la extensión mensual de hielo marino de septiembre de 1979 a 2017 (SIPN, 2019). Fuente: <https://www.arcus.org/sign/sea-ice-outlook/2018/post-season>

ring) podrían haber afectado la tasa de derretimiento en toda la región del Ártico⁵³.

Además, debido a los efectos localizados del viento y las corrientes, la distribución del hielo marino no es uniforme; durante el verano de 2007, a pesar de una extensión muy reducida del hielo, algunos estrechos permanecieron cerrados por el hielo⁵⁴. Esto demuestra que a lo largo del verano la extensión del hielo y la tasa de cambio son impredecibles y el resultado de una compleja interacción de factores locales y globales.

⁵³ El NSIDC informó que las temperaturas medias del Ártico en junio de 2018 eran más altas de lo esperado, pero que el derretimiento del hielo era lento y estaba por debajo de la media de 1981-2010. Julio fue más fresco (el noveno más fresco desde 1979), pero inesperadamente se derritió más rápido que la media. Posteriormente, la extensión de hielo disminuyó significativamente más rápido que el promedio hasta alcanzar un mínimo en septiembre.

⁵⁴ MELIA, Dr. N., *et al.* Future of the Sea: Implications from Opening Arctic Sea Routes. *Fore-sight - Future of the Sea Evidence Review*. UK Government Office of Science, julio 2017.

Inexactitudes en la modelización

Hay una falta de modelos fiables que permitan predecir con seguridad las condiciones del hielo⁵⁵. La figura 7 muestra las predicciones de la extensión del hielo marino para 2017, de varias técnicas de modelización, y la precisión de dichas predicciones con respecto a los datos observados. Demuestra no solo la varianza en la predicción a través de los modelos, sino también una tendencia en todos los modelos (en esta ocasión) a predecir un mayor grado de fusión que el observado.

Tanta incapacidad de predecir con fiabilidad la extensión del hielo y la variación en la modelización existente crean incertidumbre con respecto a la planificación de las operaciones de transporte marítimo.

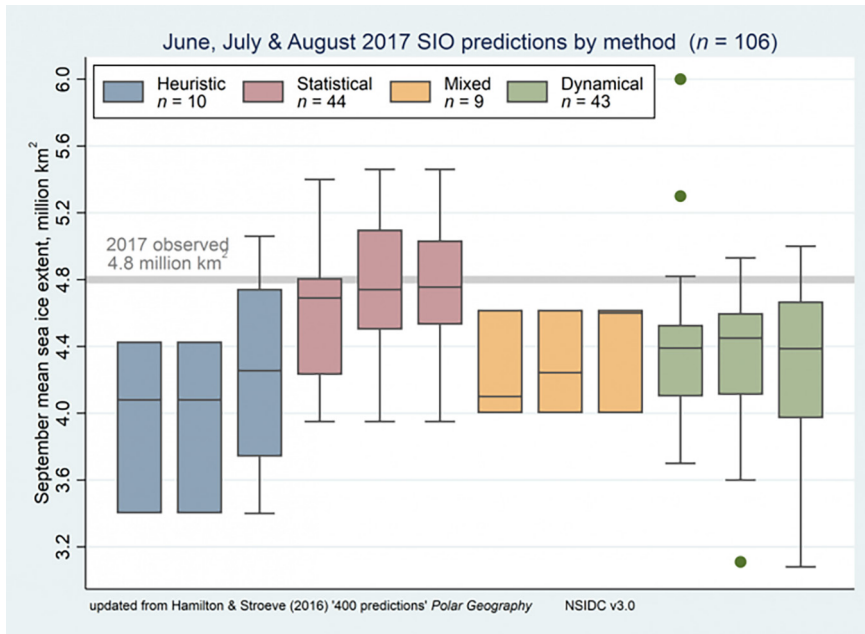


Figura 7. Predicciones de la extensión del hielo del mar 2017⁵⁶. Fuente: SIPN, 2019

⁵⁵ AKSENOV, Y.; POPOVA, E., *et. al.* 2015.

⁵⁶ Los datos se muestran como gráficos de recuadros, desglosados por tipo de método. Los recuadros muestran las medianas y los rangos intercuartiles. Los colores identifican los tipos de métodos y la n indica el número de contribuciones. Las casillas individuales para cada método representan, de izquierda a derecha, las predicciones de junio, julio y agosto. La línea gris gruesa muestra la extensión de hielo marino observada en septiembre de 2017 a partir del índice NSIDC. Fuente: <https://www.arcus.org/sipn/sea-ice-outlook/2018/post-season>.

Factores físicos adicionales

El calentamiento de la temperatura ambiente no cambia la realidad del duro ambiente polar. Con la reducción de la extensión del hielo, se espera que la altura de las olas del Ártico aumente en un 100 por ciento o más en el siglo XXI, debido al mayor alcance del viento⁵⁷ y a la ausencia del efecto amortiguador del hielo en mar abierto⁵⁸. En condiciones de temperaturas bajo cero, los vientos más fuertes y las olas más grandes aumentan el riesgo de que el aerosol marino se congele y se acumule como hielo en la superestructura de un buque. Esto altera la distribución del peso y, en última instancia, puede socavar la estabilidad del buque. Además, hay peligros adicionales de la sensación térmica que afecta al personal que trabaja en el exterior.

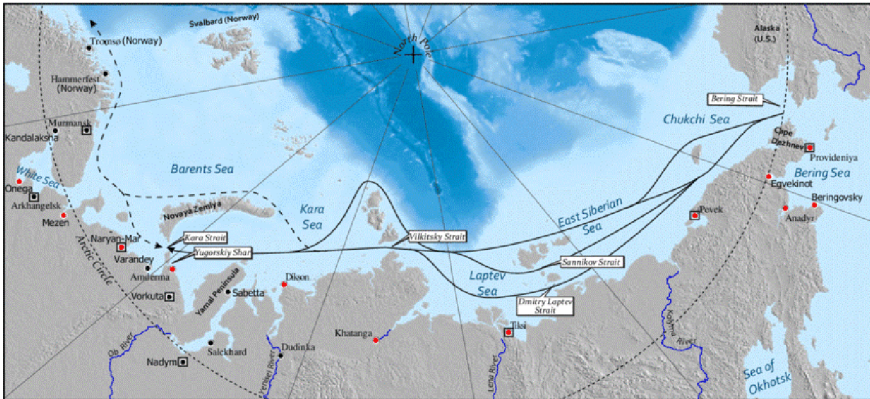


Figura 8. Mapa de las costas del Ártico ruso y noruego, que muestra la NSR (línea sólida) y su extensión hasta el NEP (línea punteada). Buixadé Farré, et al. 2014

Los estrechos de Sannikov y Dmitry Laptev (figura 8) tienen profundidades de 13 m y 6,7 m respectivamente. Esto limita el calado potencial de los buques que utilizan las rutas costeras de la NSR. Los buques de más de 50.000 TPM⁵⁹ solo pueden navegar en las rutas de alta mar cuando las condiciones de hielo lo per-

⁵⁷ Longitud de la superficie oceánica sobre la cual el viento sopla a una velocidad y en una dirección específica (definición desde www.meted.ucar.edu/glossaries/wavegloss_es).

⁵⁸ AKSENOV, Y.; POPOVA, E., et al. 2015.

⁵⁹ El tonelaje de peso muerto (TPM) mide la capacidad de carga, excluyendo el peso del propio barco.

miten⁶⁰. El uso de la ruta es más factible para los buques más pequeños que pueden transitar más cerca de la costa.

¿Las condiciones de hielo previstas permiten a la NSR ser una alternativa viable a las rutas existentes?

Con respecto a la viabilidad física de la NSR, los hallazgos clave son:

- No se prevé que las condiciones de hielo se reduzcan a un nivel en el que los buques de agua abierta o con un Código Polar bajo puedan navegar por todo el territorio nacional sin escolta antes de 2030.
- Los buques con capacidad de hielo son necesarios para que una compañía opere rutinariamente en la NSR; las clasificaciones más altas de Código Polar reducirán la necesidad de soporte para rompehielos.
- Incluso en los meses de verano, las condiciones locales pueden provocar una acumulación de hielo, lo que ocasiona retrasos y la necesidad de apoyo para el rompehielos si las condiciones exceden la capacidad de hielo del buque.
- Hasta el año 2040, se prevé que el periodo de navegación sea corto y se limite a los principales meses de verano.
- Es probable que la alta cobertura de hielo siga siendo una característica de los meses de invierno durante al menos el siglo XXI.
- Los buques que transitan durante el invierno deben tener una alta capacidad para romper el hielo, o realizar el tránsito con apoyo de rompehielos.
- Las rutas más cercanas a la costa rusa suelen estar libres de hielo, pero se limitan a los buques de menor calado (y, por lo tanto, de menor tonelaje), debido a las limitaciones de la profundidad en los estrechos clave.
- El aumento del derretimiento del hielo permitirá que la ruta se dirija más al norte y que se eviten los estrechos menos profundos. Por lo tanto, la NSR será más accesible a los buques de calado más grandes y profundos en el futuro, a medida que se reduzca la extensión del hielo.
- Se requiere una mejor modelización para captar la complejidad del problema de la predicción del hielo, lo que permitirá aumentar la confianza de las compañías navieras en la viabilidad de la utilización de la ruta.

⁶⁰ BUIXADÉ FARRÉ, *et al.* «Commercial Arctic shipping through the Northeast Passage: routes, resources, governance, technology, and infrastructure». *Polar Geography*. 2014.

La demanda comercial

Demanda actual

El uso de la NSR ha sido inferior a las estimaciones iniciales optimistas esperadas. El tráfico de tránsito aumentó de 111.000 toneladas en 2011 a un máximo de 71 transitos y 1,4 millones de toneladas en 2103. Desde entonces, sin embargo, el número se ha reducido significativamente⁶¹; en 2017, hubo 24 transitos, y en 2018, de los 792 viajes en la NSR, solo 27 eran transitos, lo que representa 0,5 millones de toneladas. Esto contrasta con el canal de Suez, por el que pasan anualmente entre 17.500 y 30.000 buques (más de 1.000 millones de toneladas).

Demanda potencial

Las ventajas que ofrece la menor distancia de la NSR representan un ahorro de tiempo y de combustible en comparación con las rutas del sur, pero las ventajas de distancia solo se aplican a los puertos del noreste de Asia y del norte de Europa; se vuelven menos ventajosas para Hong Kong y el Mediterráneo, respectivamente. Sin embargo, esto significa que la NSR puede conectar Europa con algunos de los puertos más grandes del mundo (cuadro 1).

Ranking global	Puerto	Tonelaje Anual (millones de TPM)
1.	Shanghái, China	700
2.	Suzhou, China	573,8
3.	Tianjin, China	550
4.	Guangzhou, China	530
5.	Tangshan, China	516
10	Rotterdam, Países Bajos	461

Cuadro 1. Clasificación mundial de puertos por capacidad, 2016.
Extraído de UNCTAD, 2018.

Aunque el comercio de la UE con Japón y Corea del Sur es considerable, es el comercio UE-China el que constituye la mayor parte del volumen actual de transporte marítimo entre ambas regiones; en 2018, el comercio con China representaba el

⁶¹ SUN, Y. *The Northern Sea Route: the Myth of Sino-Russian Cooperation*. Stimson, East Asia Program, 5 diciembre 2018.

19,1 % de las importaciones de la UE, en valor. El comercio de mercancías entre la UE y China ha crecido de forma constante (figura 9) y es la principal fuente de demanda potencial para el uso de la NSR.

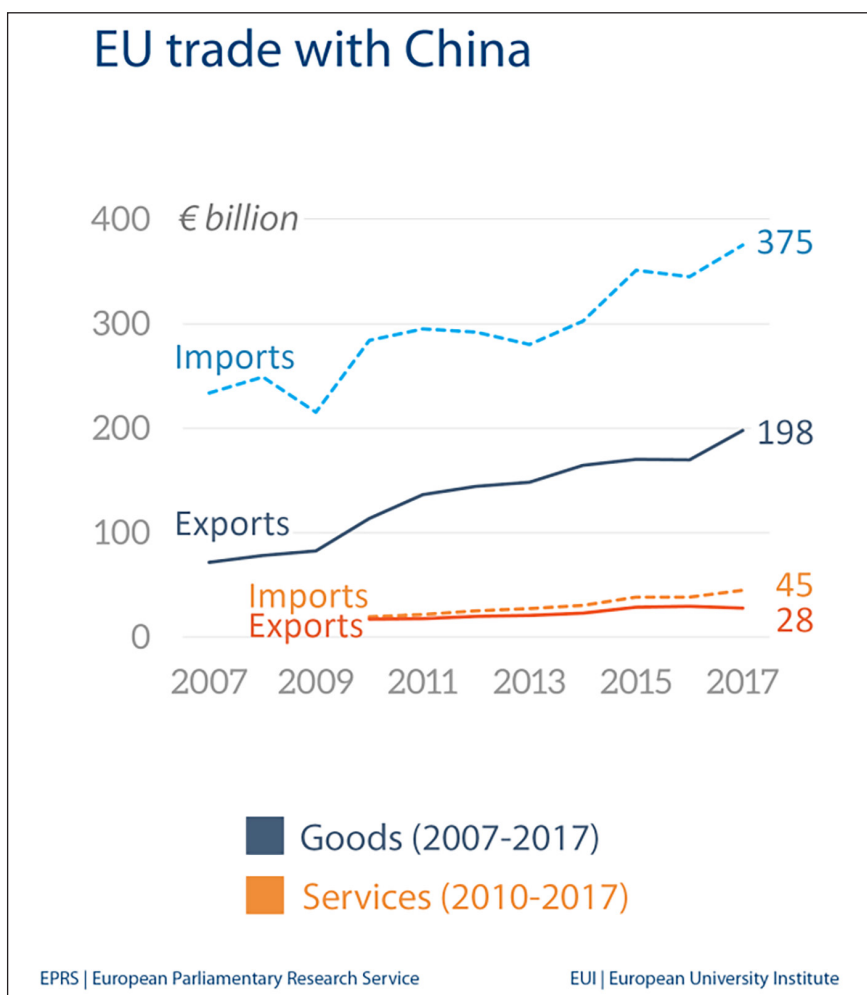


Figura 9. Comercio de la UE con China. Fuente: Epthinktank

La mayoría de las importaciones de la UE procedentes de China son productos manufacturados, aparatos mecánicos primarios y equipos eléctricos (49,9 % en 2017), y artículos de gran volumen y bajo valor, como prendas de vestir y juguetes (figura 10).

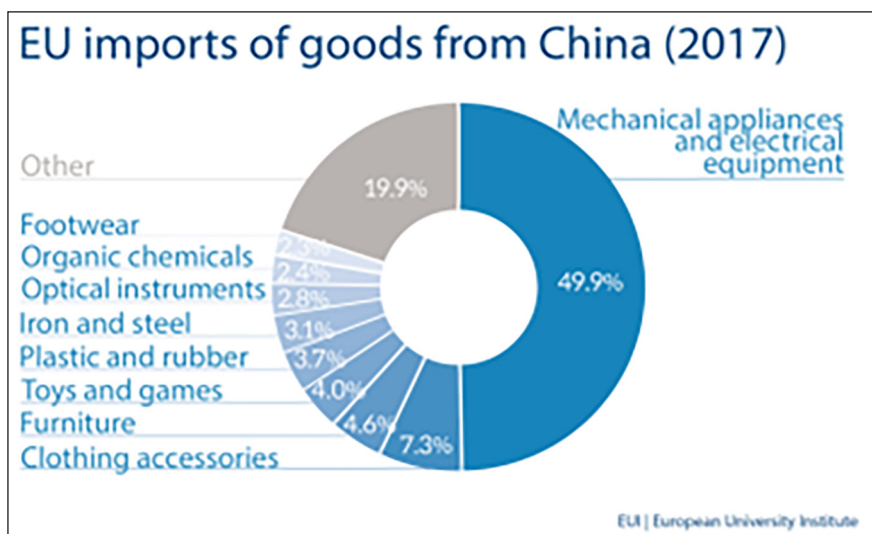


Figura 10. Importaciones UE-China, 2017. Fuente: Epthinktank

Las exportaciones de la UE a China están dominadas por los aparatos mecánicos y los equipos eléctricos (30,8 %), así como por los vehículos y los aviones (22,8 %). También hay un comercio limitado de petróleo, gas, carbón y cobre (figura 11).

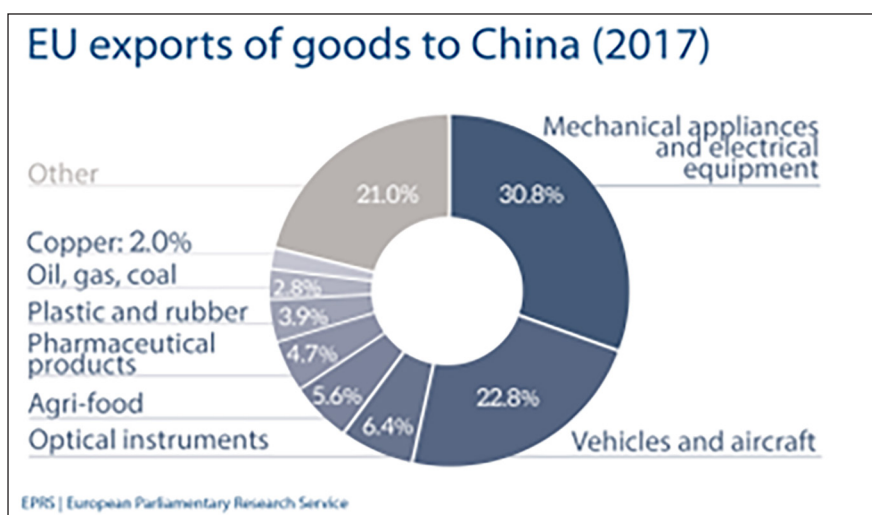


Figura 11. Exportaciones UE-China, 2017. Fuente: Epthinktank

La mayoría de las mercancías transportadas entre China y la UE se transportan, por tanto, en cuatro clases de buques: portacontenedores, buques de transporte de automóviles, graneleros o de carga general y petroleros. Para que se considere una ruta viable para el transporte marítimo, las condiciones de la NSR deben ser adecuadas para el modelo de explotación comercial de cada clase de buque.

Demanda por tipo de barco

Transporte marítimo de línea: buques contenedores.

El transporte marítimo de línea incorpora portacontenedores, que transportan contenedores ISO estandarizados, y el transporte marítimo *Roll-on, Roll-off* (RoRo), en el que los vehículos son conducidos directamente al buque para su tránsito.

Existe un amplio consenso en cuanto a que el transporte marítimo de contenedores no es económicamente viable en la NSR, y es poco probable que lo sea al menos durante la primera mitad del siglo XXI. La NSR no se adapta al modelo empresarial del transporte marítimo de contenedores, ya que, debido a la imprevisibilidad de los tiempos de tránsito y a la falta de disponibilidad de la ruta en los meses de invierno, no se considera factible cumplir el calendario crítico y repetitivo que se exige al transporte marítimo de contenedores, en el que el retraso en las entregas puede acarrear sanciones económicas.

Los portacontenedores están diseñados para optimizar las economías de escala y la tendencia actual es a construir más grandes, aunque para ello se niegue el uso del canal de Suez. La profundidad de la NSR, y las restricciones de tamaño asociadas, niegan tales ventajas.

El transporte marítimo de línea regular opera en rutas bien establecidas, sirviendo a varios puertos grandes para intercambiar carga, y para mantenimiento y apoyo. A diferencia de la NSR, la ruta del canal de Suez permite el acceso a muchos de los principales puertos del mundo. Con el tiempo, sin embargo, el desarrollo de puertos e infraestructuras a lo largo de la NSR incrementará la demanda para abastecer el norte de Rusia, lo que requerirá la introducción de servicios regulares, aunque limitados, de contenedores.

Las compañías navieras de contenedores siguen explorando la opción de incorporar el uso de la NSR en su modelo de negocio,

sin embargo, han mostrado poco apetito para invertir. En agosto de 2018, el director técnico de Maersk, Palle Laursen, declaró que, aunque seguía el desarrollo de la NSR, la compañía no tenía intención de establecer un servicio regular en la ruta:

«Actualmente, no vemos la NSR como una alternativa comercial viable a las rutas este-oeste existentes. En general, planificamos nuevos servicios de acuerdo con los patrones de comercio, los centros de población y la demanda de nuestros clientes».

Esto fue antes del viaje de entrega de la Venta Maersk, de Corea del Sur a San Petesburgo en septiembre de 2018, que la compañía utilizó para probar la viabilidad y los requisitos de las operaciones en la NSR. El buque, con capacidad de operar en condiciones con hielo, es uno de los siete comprados por Maersk y está diseñado para operaciones en el Báltico.

Hyundai Merchant Marine, el mayor transportista de contenedores de Corea del Sur, planea llevar a cabo una prueba similar en 2020.

Transporte marítimo de línea: transportadores

Cuanto más valiosa sea la naturaleza de la carga, mayor será la factibilidad económica de utilizar la NSR, y los vehículos automotores terminados serán la carga marítima más valiosa para ser transportada directamente de un punto a otro. En 2018, los vehículos y aviones completados representaban el 22,8 % de las importaciones de China procedentes de Europa (figura 12).

El tránsito de vehículos completados se considera «económicamente factible hasta cierto punto con una ventana operativa de 105 días [periodo de navegación] en la NSR, y el resto del año utilizando la SCR», y con un periodo de navegación de 225 días el modelo operativo se considera «mucho más competitivo». Esto sugiere que la NSR presenta una opción viable para el transporte de vehículos, cuya viabilidad aumenta con el tiempo.

Sin embargo, de acuerdo con los hallazgos de Rogers, *et al* (2013) (ver sección anterior), el periodo de navegación propuesto de 105 días (3,5 meses) no está previsto que esté libre de hielo antes de 2060 (figura 5), y solo un periodo de ~153 días (5 meses, julio-noviembre) estará libre de hielo para 2090, considerablemente menos que el periodo propuesto de 225 días. A medio-largo plazo, el uso de la NSR para el transporte de ve-

hículos requerirá la construcción de buques especializados con capacidad para operar en condiciones de hielo, o el apoyo de un rompehielos.

Hasta la fecha, no ha habido tránsitos de la NSR por buques de transporte de automóviles y hay pocos indicios de interés de la industria. La única empresa que actualmente opera en el sector de los vehículos con buques con capacidad de operar en las regiones polares es United European Carriers (UECC), con sede en Noruega. Opera nueve Pure Car and Truck Carriers (PCTC) de Categoría Polar C para viajes en Europa Occidental y el Báltico, los cuales serían capaces de transitar la NSR en condiciones de hielo limitadas, pero que requerirían apoyo para romper el hielo en algunas secciones.

Transporte de carga general y a granel

El transporte de carga seca a granel transporta carga no en contenedores, a menudo en forma de material suelto, como granos o agregados minerales. A nivel mundial, las cinco cargas secas más importantes son el mineral de hierro, el carbón, los cereales, los fosfatos y la bauxita. La carga general consiste en artículos no transportados en contenedores, por ejemplo, piezas de maquinaria de gran tamaño.

El modelo operativo para el tránsito de dicha carga es generalmente más flexible que el transporte marítimo de línea. Las entregas son a menudo punto a punto (es decir, a un solo destino) y con un horario menos rígido. Se considera que estos buques tienen el mayor potencial para operar utilizando la NSR: esto se refleja en el hecho de que la mayoría de los buques que han transitado la ruta desde 2014 son graneleros o de carga general.

Aunque la NSR ofrece ventajas para el transporte de carga general y a granel, el volumen relativamente bajo de carga general y a granel transportada entre Europa y el Lejano Oriente limita la demanda potencial.

China es el mayor importador mundial de mineral de hierro, y mientras que Suecia (2,4 % de las importaciones chinas) y los Países Bajos (2,1 %) ofrecen fuentes potenciales para el uso de la NSR, la gran mayoría se abastece de Australia y Brasil (72,1 % en 2017). De manera similar, China, Japón y Corea del Sur son los principales importadores de carbón, pero la demanda es satisfecha por los envíos de Australia e Indonesia.

Con la excepción del transporte marítimo de petróleo y gas, la carga general es la única categoría en la que hay un uso regular de la NSR. La compañía China Ocean Shipping Company (COSCO) está invirtiendo en el uso de la NSR para envíos regulares con buques con capacidad de hielo. Desde 2017, ha enviado una media de diez buques de carga al año a través de la NSR, y se calcula que ha ahorrado 221 días y 10 millones de dólares en costes de explotación en comparación con la ruta del canal de Suez.

La inversión de COSCO en barcos con capacidad de operar en hielo muestra el interés del Estado chino en beneficiarse de la apertura de la NSR, ya que tal vez sea el país que más se beneficie de su uso regular como ruta para transportar sus productos manufacturados al mercado europeo.

Consideraciones para todas las compañías navieras

Los siguientes son considerados esenciales para que la NSR sea comercialmente viable: puertos e infraestructura en ruta, servicios de rompehielos, buques capaces de operar en hielo, cobertura de búsqueda y rescate (SAR), un precio globalmente alto del petróleo, y seguros.

De estos requisitos, los buques, el precio del petróleo y la disponibilidad de seguro son asuntos de las compañías navieras, y se examinan a continuación. Los puertos, los servicios de rompehielos y la SAR se examinarán en la próxima sección, sobre el papel de Rusia en el desarrollo de la NSR.

Buques del Código Polar

El Código Polar fue introducido por la OMI en enero de 2017 y estipula los requisitos de diseño y funcionamiento de los buques que operan en aguas polares. A los buques se les asigna una clasificación para indicar las condiciones de hielo en las que el buque puede operar con seguridad. Por lo tanto, para operar en el Ártico es necesario invertir en buques nuevos con capacidad para el hielo, o modificar la flota existente para cumplir las disposiciones del Código Polar.

La inversión financiera necesaria para iniciar y llevar a cabo las operaciones en el Ártico es un factor importante para todos los tipos de transporte marítimo, ya que los costes de construcción de los buques con capacidad para el hielo pueden ser hasta tres

veces superiores a los de los buques de aguas abiertas. Al mismo tiempo, los ingresos potenciales son limitados, ya que la construcción más pesada reduce la capacidad de carga (hasta un 25 % en el caso de un buque de Código Polar 3) en comparación con un buque de aguas abiertas.

Las características de diseño especializado de los buques con capacidad de hielo aumentan los costos de operación y socavan muchos de los ahorros en costos de combustible disponibles en la NSR. Los cascos reforzados y de doble pared aumentan el peso del buque, mientras que las formas de proa que penetran en el hielo niegan las eficiencias hidrodinámicas que ofrecen los diseños de proa bulbosa. Estos factores, combinados con los motores más grandes que se requieren en un ambiente de hielo, significan que el consumo de combustible puede ser hasta un 150 % mayor que el de los buques de aguas abiertas.

La viabilidad del modelo de doble ruta (el buque utilizando la NSR durante los meses de verano y la ruta del canal de Suez durante el invierno) se ve socavada por las ineficiencias, y por lo tanto por los mayores costes de operación, del buque apto para el hielo cuando opere en condiciones de mar abierto durante el resto del año.

Sin embargo, los costos adicionales de construcción y operación de un buque de Clase Polar podrían ser compensados para los buques con mayor capacidad en el hielo por la reducción de la necesidad de pagar por el apoyo de rompehielos.

El precio del petróleo

Dado que el combustible constituye una gran proporción de los costes de explotación, un aumento del precio del petróleo modificaría la relación coste-beneficio y podría animar a más empresas a buscar el ahorro de combustible utilizando la NSR.

Recientemente, sin embargo, como el precio del petróleo es bajo, los buques han estado utilizando la ruta del cabo de Buena Esperanza, en lugar de transitar por el canal de Suez; los mayores costos de combustible del viaje más largo son menores que las tarifas del canal de Suez. Esto indica que, si bien los precios del petróleo son bajos, la duración de los trayectos es menos determinante; hay poca demanda de las ventajas de distancia ofrecidas por la NSR, si los demás costes superan el ahorro de combustible.

Seguro

Los estudios cualitativos, basados en entrevistas con los principales interesados potenciales en el transporte marítimo del Ártico, han demostrado que el interés por la NSR es limitado, mientras que los riesgos percibidos siguen siendo elevados. Existe preocupación por las dificultades de navegación, incluyendo la falta de estudios hidrográficos confiables, y los desafíos específicos de operar en latitudes más altas, tales como anomalías magnéticas y cobertura GPS desigual.

Este nerviosismo se ve amplificado por el mayor riesgo para la reputación de las operaciones en el Ártico. En caso de que ocurriera un grave accidente marítimo, la compañía involucrada sería objeto de atención mundial y de una notoriedad duradera, similar a la del petrolero Exxon Valdez, que encalló en Prince William Sound en Alaska en 1989, causando una contaminación grave del medio ambiente natural.

Los encuestados en el estudio de Tseng y Pilcher (2017) también destacaron una preocupación por la disponibilidad de seguro para transitar por la NSR. El Ártico representa un reto para los aseguradores debido a la gran variedad de riesgos y a la falta de conocimientos básicos sobre la frecuencia y gravedad de los accidentes que se producen en un entorno de hielo. En un documento de posición de la Unión Internacional de Aseguradores Marítimos (IUMI) se afirma que a medida que se emprendan más tránsitos y aumenten los datos estadísticos, más aseguradoras podrán ofrecer seguro para las operaciones en el Ártico. La introducción del Código Polar también ha dado lugar a una mayor confianza, como medio para evaluar la preparación relativa de un buque para operar en aguas del Ártico y, por lo tanto, mitigar el riesgo.

¿Existen suficientes ventajas para convencer a las compañías navieras de que inviertan en la NSR?

La ruta del Ártico ofrece ventajas significativas en términos de distancia. Sin embargo, el interés de las compañías navieras está limitada. Uno de los factores es la necesidad continua de operar buques con capacidad de operar en hielo; el ahorro de costes en la NSR no contrarresta los costes de inversión inicial en la construcción o conversión a buques especializados, y el diseño de los buques limita su potencial de generación de ingresos. La adopción de un modelo de operación de doble ruta requiere acep-

tar ineficiencias para el periodo del año en que el buque no está operando en la NSR. En consecuencia, las posibilidades de utilizar la NSR de gran capacidad como alternativa a la ruta del canal de Suez son limitadas; no es factible que sustituya a la ruta de Suez, ni siquiera con una reducción significativa del hielo.

¿La ruta será lo suficientemente importante como para crear una dependencia en la entrega de mercancías a Europa?

El carácter del comercio entre Asia Oriental y Europa es tal que hay poca probabilidad de desarrollar una dependencia de la NSR, al menos a medio plazo. Los productos manufacturados constituyen la gran mayoría de las exportaciones chinas, y se transportan rutinariamente en portacontenedores. Se considera que el transporte de contenedores no es económicamente viable utilizando la NSR, principalmente debido a las dificultades de fiabilidad y programación.

La naturaleza de las mercancías importadas a Europa desde China es tal que un retraso o la falta de entrega, aunque tenga un impacto económico, no requeriría una acción política urgente y, por lo tanto, cualquier amenaza de interferir en dicho comercio probablemente no tendría un fuerte efecto coercitivo.

La capacidad de Rusia para desarrollar la NSR

En esta sección se examinarán los progresos realizados por Rusia hasta la fecha en relación con el desarrollo de la NSR y la necesidad de que la inversión externa cumpla sus objetivos.

Capacidad económica

El estancamiento de la economía rusa (figura 12), bajo los efectos combinados de las sanciones post-Crimea, y el bajo precio global del petróleo, está limitando severamente su capacidad para lograr sus objetivos de desarrollo en el Ártico; un hecho que Rusia admite libremente en sus documentos de política ártica.

El precio del petróleo

El bajo precio del petróleo no solo afecta a la toma de decisiones de las compañías navieras con respecto a la utilización de

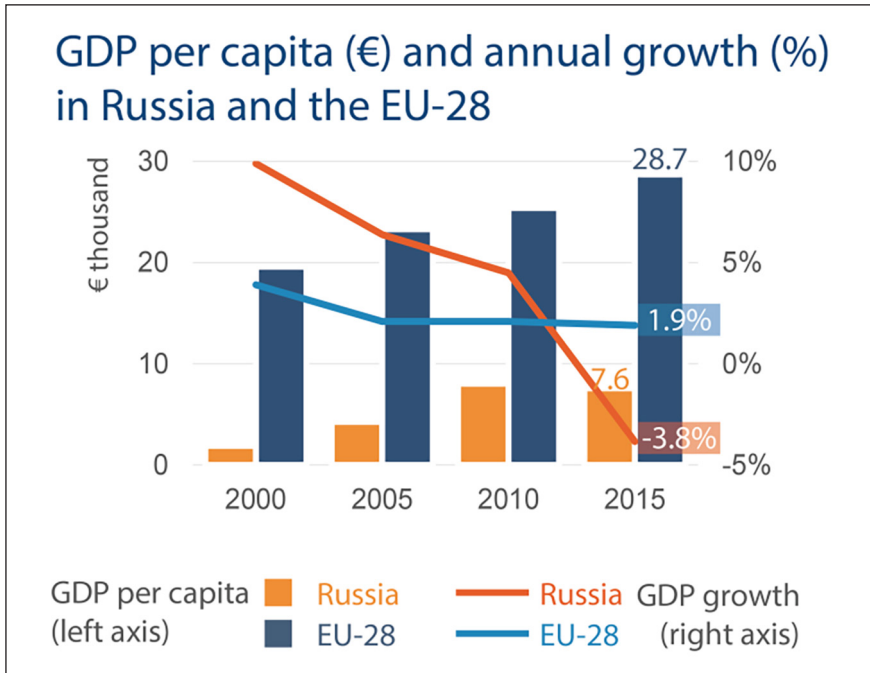


Figura 12. PIB per cápita (€) y crecimiento anual (%) en Rusia y la UE-28. Las cifras del PIB, la inflación y los tipos de cambio provienen del FMI WEO (abril de 2016) y Eurostat (2016)

la NSR, sino que también socava la capacidad de Rusia para extraer los máximos ingresos de los recursos energéticos del Ártico. Como el petróleo es una de las principales exportaciones rusas, los ingresos del Estado se reducen. Al mismo tiempo, los márgenes de beneficio para la extracción de petróleo y gas disminuyen cuando el valor de la materia prima es bajo; por lo tanto, el interés en la inversión en la región es limitado. A pesar de ello, Rusia debe seguir desarrollando la infraestructura del Ártico para permitir que el transporte marítimo (principalmente el transporte marítimo de destino que sirve a sus puntos de extracción de petróleo y gas) pueda operar con seguridad en la ruta.

Necesidades de desarrollo

Los puertos y la infraestructura asociada, los servicios de rompehielos, y la cobertura de búsqueda y rescate (SAR) son esenciales para el desarrollo de la NSR.

Puertos

El desarrollo de puertos e infraestructura ha sido apoyado por la rápida expansión de la extracción de petróleo y gas, y ha sido posible gracias a la inversión externa: para la planta de licuefacción de gas natural licuado de la Península de Yamal, que ahora es la más ocupada en la ruta, China proporcionó 12.000 millones de dólares de los 27.000 millones de dólares.

Sin embargo, la mayoría de los puertos no están conectados al sistema de transporte interno de Rusia, lo que significa que tienen poco estímulo para la expansión. Gobel (2018) cita a expertos rusos que afirman que, al ritmo actual de desarrollo, los puertos de la NSR serán «deficientes desde el punto de vista logístico durante al menos otra década o más».

Rompehielos

Rusia está invirtiendo fuertemente en rompehielos, principalmente para satisfacer las necesidades de sus puertos de petróleo y gas, pero también para operar con tráfico de tránsito en la NSR. Actualmente hay ocho rompehielos en construcción para Rosatom, que se espera que estén totalmente operativos a principios de la década de 2030.

Búsqueda y rescate

El Ministerio de Defensa Civil, Emergencias y Socorro en Casos de Desastre de Rusia planifica once centros de rescate y emergencia en el Ártico a lo largo de la NSR. En la actualidad hay cinco centros de rescate en funcionamiento. Sin embargo, la distancia entre ellos significa que la cobertura real es extremadamente escasa; la distancia, combinada con la probable presencia de hielo, podría provocar retrasos muy importantes en la llegada a un buque en peligro.

Inversión exterior: China y la Ruta Polar de la Seda

Es difícil obtener pruebas documentales objetivas de los progresos de Rusia en el desarrollo de la NSR y del plan de desarrollo regional más amplio. Sin embargo, lo que es evidente es la dependencia de Rusia de la ayuda exterior. Con las continuas

sanciones que reducen el interés de los Estados occidentales, la mayor parte de la inversión procede de China.

En enero de 2018, China anunció su proyecto «Ruta Polar de la Seda», incorporando la NSR a su «Iniciativa de Cinturón y Carretera» (BRI por sus siglas en inglés) más amplia para crear vínculos comerciales en toda Asia y Europa. El interés de China en la NSR es doble: en primer lugar, la ruta presenta un atajo para que el comercio chino llegue a mercados importantes en Europa, y en segundo lugar, el petróleo y el gas ártico ruso contribuyen significativamente a las crecientes demandas energéticas de China.

La declaración, titulada «La política ártica de China» (2018), esbozaba la intención de «brindar oportunidades a las partes interesadas... para facilitar la conectividad y el desarrollo económico y social sostenible del Ártico», sugiriendo que China está dispuesta a ir más allá del desarrollo de la NSR, y ve el valor de desarrollar la región en su conjunto.

Rusia fue inicialmente hostil al BRI de China cuando fue lanzado en 2013, temiendo la expansión china, pero más tarde, en el Foro de la Cinta y la Carretera de 2017, Putin invitó a China a extender su iniciativa para incluir el uso de la NSR. Siguió una serie de anuncios bilaterales y compromisos de miles de millones de dólares de inversión directa de China en proyectos de infraestructura rusos.

Sin embargo, muchas de las inversiones prometidas aún no se han materializado, o bien los proyectos se han estancado debido a una «desconfianza en Rusia» y su difícil cultura empresarial de «lento ritmo y burocracia».

China es muy consciente de la débil posición económica de Rusia que provocó las súplicas de asociación, y que China se aprovechará de la situación, siempre y cuando se satisfagan sus propios intereses. El imperativo económico para el desarrollo de la región coloca a Rusia en una posición débil, ya que China está buscando mayores concesiones y garantías para el uso de la NSR, que en última instancia están reduciendo el control general de Rusia.

La política china afirma los derechos de acceso de China al Ártico, y la autoridad de la OMI, como organismo regulador internacional, al afirmarlo:

«...todos los Estados deben acatar tratados internacionales como la Carta de las Naciones Unidas y la UNCLOS, así como el derecho internacional general».

Esto sugiere desacuerdo con respecto a las reivindicaciones rusas de jurisdicción sobre los buques que transitan por la NSR. A medida que crece el interés de China en el Ártico, existe la posibilidad de que busque cambios en el dominio ruso sobre la ruta.

¿Posee Rusia la capacidad económica y tecnológica para desarrollar la infraestructura de apoyo a la NSR?

En la actualidad, Rusia no posee ni la capacidad económica ni la tecnología necesaria para que la NSR alcance un nivel que atraiga grandes volúmenes de transporte marítimo internacional. La situación económica actual, con un bajo precio del petróleo y sanciones, significa que Rusia depende en gran medida de la inversión externa, principalmente de China. El imperativo de desarrollar la NSR, para apoyar la extracción de recursos, ante el limitado interés externo, significa que Rusia se encuentra en una posición de desventaja en cualquier negociación.

Evaluación

Resumen de los resultados

Los resultados de la investigación pueden resumirse como sigue.

¿Cuáles son las prioridades geopolíticas de Rusia con respecto a la NSR?

Rusia está obligada a desarrollar la NSR y el Ártico en general para maximizar su potencial como fuente de ingresos, pero para ello debe atraer inversiones externas.

¿Qué derechos legales tiene Rusia para influir en el uso de la NSR?

Aunque impugnada, Rusia puede, en la actualidad, imponer restricciones y denegar el acceso a los buques de todos los Estados que utilizan la NSR. Es probable que esto cambie con el tiempo, ya que el derretimiento del hielo hace posible que los buques se alejen de la costa rusa, lo que reduce el fundamento jurídico para ejercer control sobre la ruta.

¿Las condiciones de hielo previstas permiten que la NSR sea una alternativa viable a las rutas existentes?

En el periodo hasta 2030, es poco probable que se produzca un aumento significativo del volumen del transporte marítimo de tránsito debido a las condiciones impredecibles, la estacionalidad y la necesidad continua de buques con capacidad de hielo, o el costoso apoyo de los rompehielos.

¿Existen suficientes ventajas para convencer a las compañías navieras de que inviertan en la NSR?

En la actualidad, los costes superan los beneficios potenciales, especialmente con respecto al transporte marítimo de línea, que constituye la mayor parte del comercio entre Asia Oriental y Europa. La NSR puede ofrecer una alternativa a las áreas de nicho del transporte marítimo, pero a pequeña escala, lo que no afectará al uso de las rutas globales existentes.

¿Será la ruta lo suficientemente importante como para crear una dependencia en la entrega de mercancías a Europa?

Debido a la disparidad entre la naturaleza de las mercancías que pueden transportarse de forma viable en la NSR y la naturaleza del comercio entre Europa y Asia Oriental, se considera muy poco probable que la UE desarrolle una dependencia de la ruta antes de 2030.

¿Tiene Rusia la capacidad económica y tecnológica para desarrollar la infraestructura necesaria para apoyar la NSR?

Rusia necesita grandes inversiones externas y asociaciones para desarrollar la ruta. China ha acordado una asociación estratégica, a petición de Rusia, y proporciona apoyo financiero y tecnológico, pero hay pruebas de que el desarrollo previsto se está estancando.

Cambiar con el tiempo

Para el año 2030, se prevé que las reducciones anuales de la cubierta de hielo se traduzcan en un aumento de la incidencia de los tránsitos sin hielo durante los meses de verano, pero las condiciones locales aún pueden llevar a la necesidad de un rom-

pehuelos. Se espera que la NSR siga siendo inviable para su uso regular durante el invierno.

Se prevé que el volumen de transporte marítimo de tránsito en la NSR seguirá siendo bajo, mientras que el transporte marítimo de petróleo y gas sigue creciendo. La mayor parte del transporte marítimo de tránsito seguirá siendo para tareas especializadas en la entrega de carga general.

Además, es poco probable que la infraestructura esté lo suficientemente desarrollada como para disipar las preocupaciones de los operadores marítimos con respecto al riesgo. Pero un mayor uso de la ruta, principalmente por parte del transporte marítimo de petróleo y gas, permitirá a las aseguradoras adquirir un mayor conocimiento del riesgo y ofrecer seguros a los buques que operan en el Ártico. Esto, así como una mayor familiaridad y experiencia en la navegación en la región polar, puede hacer que las compañías navieras estén más dispuestas a invertir en el uso de la NSR.

Si las rutas al norte de las islas costeras se convierten en la norma, puede haber desafíos a las demandas de Rusia para el control legal de la ruta. Existe, por tanto, un breve periodo durante el cual Rusia puede aprovechar al máximo la ruta, manteniendo su jurisdicción legal y generando ingresos procedentes de los servicios de rompehielos o de practicaje.

La ventaja estratégica y del poder

Poder para la capacidad de actuación del Estado

El impulso para ser comercialmente competitivo y solicitar activamente negocios para el uso de la NSR sugiere que Rusia reconoce que la apertura de la ruta no causará automáticamente un cambio geopolítico favorable, como se había anticipado en los primeros años del siglo XXI. Aunque existe tanto la voluntad política como un imperativo económico para desarrollar la NSR, la falta de capacidad económica y tecnológica limita la capacidad de Rusia para cumplir sus objetivos políticos. El requisito de fomentar las asociaciones políticas y económicas limita aún más la libertad de Rusia para actuar unilateralmente en su propio interés.

El poder de Rusia para controlar la NSR es potencialmente mayor ahora de lo que será en el futuro. El marco jurídico existente proporciona la base para controlar el acceso a la frontera sep-

tentrional y, al mismo tiempo, generar ingresos, pero cualquier movimiento futuro de la ruta hacia el norte, hacia la ZEE de Rusia o la alta mar pondría en entredicho esta base jurídica. Del mismo modo, un mayor volumen de transporte marítimo de tránsito daría lugar a una mayor atención internacional a la NSR y a posibles peticiones de relajación del marco reglamentario.

El «poder para» de Rusia se considera ahora bajo; tiene derechos legales, pero es demasiado débil desde el punto de vista económico para perseguir unilateralmente sus objetivos. Con el tiempo, es posible que este poder disminuya aún más, cuando se debiliten los argumentos rusos legales sobre el control de la NSR.

Poder sobre la capacidad de influir en otros Estados

A pesar de las predicciones de un derretimiento significativo del hielo y de la importante demanda potencial, dado el enorme volumen de mercancías transportadas entre Asia Oriental y Europa, los retos del medio ambiente del Ártico están impidiendo que la NSR se convierta en una importante arteria comercial. Al mismo tiempo, la naturaleza no vital del comercio este-oeste (principalmente productos manufacturados) es tal que es poco probable que un retraso en la entrega tenga un impacto político o coercitivo significativo. Con poca dependencia de la NSR por parte de Europa, Rusia es incapaz de ejercer un «poder sobre» Europa en virtud de su posición adyacente a la ruta. Es poco probable que esta situación cambie en el periodo hasta 2030.

En lugar de aumentar la ventaja estratégica, la apertura de rutas a través del Ártico parece socavar el poder de Rusia en relación con otros Estados, principalmente China.

China

La combinación del bajo precio del petróleo y las sanciones económicas han dejado a Rusia en una posición en la que debe desarrollar el Ártico como fuente de ingresos. Este imperativo económico coloca a Rusia en una mala posición negociadora, ya que debe buscar la inversión externa aunque los incentivos para dicha inversión sean pocos; en la actualidad, la única fuente importante de dicha inversión es China.

China es el país que más tiene que ganar con la apertura de la NSR, como medio para enviar sus exportaciones a su principal

mercado en Europa. Como resultado, es el único cliente que invierte de forma significativa en el uso de la NSR, tanto a través de la compañía naviera estatal COSCO, que explota buques de carga general a Europa a través de la NSR, como de una inversión estatal generalizada, aunque lenta, en proyectos de infraestructura en el norte de Rusia.

El Estado chino tiene tanto la necesidad como el poder económico de desarrollar la ruta, y el dominio político de presionar a Rusia para que mantenga la ruta abierta. El papel de China, por lo tanto, es clave para proteger a Europa de cualquier posible coerción económica que Rusia pueda intentar mediante el uso de la NSR.

La capacidad de Rusia de utilizar la NSR para perseguir objetivos geopolíticos se ve socavada por su posición subordinada en su relación con China. Su debilidad económica pone a Rusia en una situación en la que debe conferir poder a China, a cambio de una inversión continua.

Evaluación de la teoría: ¿realismo o liberalismo?

La base de este estudio es la noción de que los motivos de Rusia son fundamentalmente realistas: utilizar las ventajas económicas de la NSR y del Ártico en general para mejorar su posición política y económica. Sin embargo, la realidad es que, debido a las limitaciones económicas y la moderación por parte de los inversores comerciales, Rusia puede hacer poco para promover sus objetivos, y se ven obligados a reevaluar sus prioridades y buscar compromisos en las relaciones políticas y económicas, especialmente con China.

Mientras que el tono y el contenido de la mayoría de las políticas publicadas parecen apoyar los argumentos liberalistas de que el desarrollo del Ártico está impulsado por motivos puramente económicos, hay pruebas de que la competencia entre los Estados sigue siendo el centro de atención. El aparente nerviosismo de Rusia en su papel cada vez más subordinado a China, sugiere que las tendencias realistas continúan, y que se ha identificado la pérdida potencial de poder e influencia inherente al desarrollo de la NSR.

Esto apoya la idea de que ambas teorías de las relaciones internacionales son válidas en este caso; cualquier ambición realista se ve frustrada por la realidad liberalista de tener que atraer negocios e inversiones; sin embargo, Rusia tiene la opción de

reforzar el control sobre la NSR, a expensas de sus intereses económicos, con el fin de proteger su frontera septentrional y su posición geopolítica frente a China.

Conclusión

De los resultados se desprende claramente que las expectativas iniciales de una elevada demanda de utilización de la NSR como corredor marítimo eran poco realistas, especialmente a corto plazo. Mientras que el transporte marítimo de destino, que transporta recursos energéticos de Rusia, ha crecido rápidamente, el volumen del transporte marítimo de tránsito se ha mantenido constantemente bajo.

Aunque se prevé que el derretimiento del hielo continúe, la naturaleza impredecible de las condiciones y la realidad de operar en el duro entorno del Ártico hacen que las compañías navieras internacionales se muestren reacias a invertir en el uso de la ruta del Ártico, a menos que existan claras ventajas económicas para hacerlo; para la mayoría de las compañías, la ruta no es económicamente viable.

La investigación ha demostrado que, en lugar de conferir una ventaja estratégica a Rusia, la reducción del hielo del Ártico está creando un problema que Rusia debe abordar o arriesgarse a perder el control de su flanco norte.

Rusia debe buscar un equilibrio entre la protección de su frontera y sus activos en el norte, y la generación de los ingresos máximos de la región para reforzar su economía. Si Rusia quiere seguir asegurando inversiones financieras para el desarrollo, debe aceptar un debilitamiento de su poder en la región.

Temas de estudio adicional

Es difícil afirmar con certeza la futura capacidad de Rusia para desarrollar la NSR debido a la influencia de dos factores externos clave; los estudios posteriores deberían investigar estas áreas, para permitir una comprensión más profunda de los posibles resultados geopolíticos:

- El efecto de cualquier cambio futuro en el precio del petróleo; un aumento del precio del petróleo mejoraría, en teoría, la capacidad económica de Rusia para desarrollar la NSR, y actuaría como incentivo para la inversión externa.

- El interés continuo de China en la NSR: el estatus de cliente clave y socio

estratégico de China puede cambiar si siente que la asociación ya no es ventajosa desde el punto de vista político o económico. Si esto ocurriera, Rusia se vería obligada a buscar alianzas económicas alternativas, o a reconocer que los costes de desarrollo de la NSR superan los beneficios.

Capítulo octavo

Prevención del absentismo laboral en la Guardia Civil

Tamara Roselló Martínez

Resumen

La evolución en las cifras de absentismo profesional que ha sufrido la Guardia Civil en los últimos años pone de relieve la posible existencia de una problemática interna importante cuyas causas, por el momento, todavía no han sido determinadas con exactitud.

La gestión de los recursos humanos es sin duda uno de los ámbitos más complicados para cualquier organización, no obstante el coste que supone (en términos de disponibilidad de efectivos) una incidencia tan elevada de absentismo hace del todo necesario que se establezcan las medidas oportunas para evaluar, controlar y hacer un seguimiento efectivo de dicho fenómeno. Lo contrario implicaría sencillamente asumir que diariamente se pierde un potencial de servicio de, aproximadamente, 5.500 efectivos para llevar a cabo los cometidos que legalmente tiene encomendados la Institución, una realidad que, sin duda, bien merece que pongan en funcionamiento los mecanismos necesarios para su minimización.

Palabras clave

Absentismo profesional, incapacidad temporal, variables asociadas, fraude, prevención, control médico, costes.

Prevention of professional absenteeism in the Guardia Civil

Summary

The evolution on the work absenteeism statistics in the Guardia Civil in recent years points to the possible existence of an important internal problem whose causes, up to the moment, have not been properly ascertained.

Human resources management is undoubtedly one of the most complicated areas for any organization, however the cost it supposes (in terms of staff availability) of such a high incidence of absenteeism makes it necessary to establish the appropriate measures to assess, control and effectively monitor this phenomenon. The opposite would simply imply the Guardia Civil loses a daily service potential of approximately 5,500 police agents to carry out the tasks legally assigned to the Institution, a reality that certainly deserves careful consideration and an in-depth analysis, as a complex managerial area, to find out mechanisms to minimize it.

Keywords

Professional absenteeism, temporary disability, associated variables, fraud, prevention, medical supervision, economic costs.

Introducción

La evolución experimentada en los últimos años en las cifras de absentismo profesional por incapacidad temporal ha permitido comprobar que dicho fenómeno crece de forma sostenida alcanzando en la actualidad niveles que van más allá de los que se consideran deseables en cualquier organización.

Si bien los niveles de prevención existentes en el seno de la Guardia Civil contemplan un amplio abanico de acciones para gestionar el absentismo profesional en todas sus fases (antes, durante y después de acaecida la situación de incapacidad temporal), a priori, no parece que las mismas permitan afrontarlo adecuadamente, especialmente teniendo en cuenta que las cifras globales que muestran la evolución de los procesos de incapacidad temporal evidencian una tendencia al alza del índice de absentismo.

Sin lugar a dudas el absentismo profesional es un fenómeno complejo en el que participan variables de diversa índole, tanto externas (y ajenas a la Institución) como internas (y dependientes de esta) por lo que, partiendo de la premisa de que ambos tipos de variables tienen una repercusión directa en el índice de absentismo, la existencia de una problemática como la descrita, a priori, está necesariamente vinculada a la gestión que realiza la Institución de dichas situaciones.

Lo anteriormente referido nos lleva a formularnos la pregunta de si los procedimientos de gestión existentes en el seno del Cuerpo (para el control y seguimiento del absentismo profesional) tienen la entidad necesaria y son lo suficientemente eficaces para cumplir con dicho objetivo o si, por el contrario, presentan deficiencias o carencias que impiden u obstaculizan una correcta gestión de dichas situaciones.

El presente trabajo se centra precisamente en analizar si las medidas comprendidas en cada uno de los niveles preventivos de actuación sobre los que se trabaja en el ámbito del Cuerpo son suficientes para afrontar adecuadamente el fenómeno del absentismo profesional y en qué medida cumplen con la finalidad para las que fueron concebidas, entendiendo que todas y cada una de ellas tienen una incidencia directa en dicho fenómeno.

El absentismo laboral por incapacidad temporal

Delimitación del concepto y variables asociadas

Aunque en los últimos tiempos los intentos por sistematizar el concepto de absentismo han sido numerosos, no existe en nuestro país un consenso en cuanto a qué debe entenderse por absentismo profesional ni tampoco una definición unánime que delimite y permita cuantificar dicho término¹.

Las distintas aproximaciones teóricas que se han efectuado de este concepto han venido de la mano de las disciplinas científicas que lo han estudiado en cada momento (jurídica, médica, económica, social, etc.) las cuales lo han definido en función de sus propias necesidades creando acepciones puntuales. Con todo, sí encontramos tanto a nivel nacional como internacional diversas referencias sobre lo que debe entenderse por absentismo laboral.

En 1991, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) definió el absentismo como «la no asistencia al trabajo por parte de un empleado del que se pensaba que iba a asistir, quedando excluidos los periodos vacacionales y las huelgas; y el absentismo laboral de causa médica como el periodo de baja laboral atribuible a una incapacidad del individuo, excepción hecha para la derivada del embarazo normal o prisión».

El Instituto Nacional de Estadística (2018) incluye entre los conceptos asociados al «coste laboral» el vinculado a las «horas no trabajadas» que define como «las horas no trabajadas durante la jornada laboral por cualquier motivo (vacaciones, incapacidad temporal, maternidad, motivos personales, conflictividad laboral, absentismo, cierre patronal, etc.)», aunque no determina qué conductas se incluyen dentro del término absentismo.

El Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social (2018) define el concepto de absentismo laboral como «toda falta de asistencia o ausencia al trabajo, ya sea justificado o no».

¹ «Un inconveniente añadido es el de no contar actualmente en nuestro país con una definición bien delimitada y la especificación de los sistemas de medida a emplear para su cuantificación, lo que ha provocado confusión sobre la etiología y el alcance del absentismo, permitiendo que el mismo término se emplee en la bibliografía para describir casos diferentes». VILLAPLANA GARCÍA. 2015.

Asimismo, el Diccionario de la Real Academia Española (2018) define el concepto absentismo como la «abstención deliberada de acudir al lugar donde se cumple una obligación».

Todas estas acepciones ponen de relieve que el absentismo es un fenómeno complejo de difícil determinación y clasificación que puede integrar diversas conductas o comportamientos en función de la perspectiva desde la que se analice. Ello hace que su estudio requiera tener en cuenta aspectos de diversa índole como el momento histórico, los aspectos sociales, las particularidades de cada organización, las diferencias individuales, etc.

Aunque existen multitud de clasificaciones sobre el tipo de conductas que integran el absentismo profesional, parece que existe acuerdo en incluir el absentismo derivado de incapacidad temporal como un subtipo de este por la importante incidencia que posee dentro del fenómeno en su conjunto en las organizaciones de todo tipo².

Tomando como punto de partida una clasificación inicial del absentismo profesional en dos grandes bloques, esto es, justificado e injustificado, a priori se podría afirmar que el absentismo profesional por incapacidad temporal se ubicaría dentro del primer bloque. No obstante, la experiencia demuestra que una situación de incapacidad temporal, aunque se encuentre certificada a través del correspondiente parte médico, no tiene por qué implicar siempre la existencia de un problema de salud asociado que la justifique, de la misma forma que, *sensu contrario*, una situación de enfermedad o lesión no tiene por qué suponer en todo caso una incapacidad para el trabajo.

La explicación de dichas situaciones se encuentra en la propia naturaleza de la incapacidad temporal la cual constituye un fenómeno complejo que abarca tanto la salud como el comportamiento social que conduce al abandono del trabajo³.

Tal y como Vicente Pardo describe, «en la adecuación de la incapacidad laboral las variables de salud (enfermedad) y sanitarias

² «Por sectores de actividad, la tasa de absentismo total en 2017 es del 5,1 % en el sector servicios (un 4,2 % en 2013 y un máximo del 5,1 % en 2007), por lo que iguala en el último año su máximo histórico; el 5,1 % en la industria (un 4,2 % en 2013 y un máximo del 5,5 % en 2007); y el 3,4 % en la construcción (un 3,1 % en 2013 y un máximo del 3,6 % en 2008)». Adecco. 2017.

³ STANSFELD, S.; HEAD, J. y FERRIE, J. «Short-term disability, sickness absence, and social gradients in the Whitehall II study». *International Journal of Law and Psychiatry*. 1999.

(atención sanitaria) son elementales, pero la desviación de la incapacidad debe ser objeto de particular y completo análisis donde tienen su trascendencia las variables personales, las sociales, las económicas, las normativas, y las de la propia gestión de las encomendadas a las diversas entidades».

Ahondando en el enfoque sociológico de la incapacidad temporal, adquieren relevancia conceptos tales como el de la «medicalización» tratado y analizado por numerosos investigadores entre los que destacan Foucault, Hicks, Leibovici, Engström⁴, etc.

El término medicalización hace referencia al proceso gradual a través del cual aspectos no estrictamente médicos se van generalizando como comportamientos y, a su vez, socializando como causa justificada para ausentarse del trabajo. Este proceso supone que situaciones cuyo origen no es estrictamente médico (sino de otra naturaleza como social, organizacional, personal, etc.) y que, en condiciones normales no justificarían una incapacidad para trabajar por no existir una alteración en la salud, sean tratadas como tal, convirtiéndolas en auténticas situaciones de incapacidad temporal justificadas médicamente⁵.

En el proceso de medicalización intervienen también numerosas variables (como la tipología de sistemas de salud, las políticas sanitarias y sociales y, como más relevantes, los comportamientos sanitarios y las conductas individuales de los afectados) las cuales se encuentran íntimamente relacionadas (cuando no son coincidentes) con las variables vinculadas a las situaciones de incapacidad temporal principalmente porque el proceso de medicalización tiene un efecto directo en la creación de nuevas situaciones de incapacidad temporal basadas en «falsas enfermedades»⁶ lo cual supone, a priori, una mayor incidencia de los casos de absentismo profesional.

⁴ FOUCAULT, M. «Historia de la medicalización». 1977; HICKS, N. R. «Some observations on attempts to measure appropriateness of care». 1994; LEIBOVICI, L. y LIÈVRE, M. «Medicalisation: Peering from inside medicine: Professionals and lay people should work together to a common purpose». 2002; ENGSTRÖM, L. G. «Sickness Absence in Sweden - Its relation to Work, Health and Social Insurance Factors». 2009.

⁵ «En la práctica clínica diaria se ponen "etiquetas de enfermedad" a comportamientos o acontecimientos que no son más que elementos que integran el carácter o la forma de ser de las personas o bien se trata de saludables reacciones ante situaciones vitales, como conflictos laborales, familiares, escolares o duelos. Es la cultura sanitaria del "todo, aquí y ahora"». CERECEDO, TOVAR Y ROZADILLA. 2013.

⁶ «Medicalizar la vida es convertir un conflicto personal o social en un problema médico que necesita ser abordado por los profesionales de la salud. Cada vez más aspectos de la vida cotidiana son medicalizados con el pretexto de tratar falsas enfermedades,

A pesar de la relevancia de las variables sociales dentro del fenómeno debe tenerse también en cuenta, a la hora de analizar las situaciones de incapacidad temporal, otro tipo de aspectos como son los condicionantes personales, los cuales constituyen en sí mismos una variable independiente con especial repercusión en dichas situaciones y que merecen, por ello, un tratamiento diferenciado.

Desde esta perspectiva, la incapacidad temporal tampoco queda determinada por los aspectos estrictamente médicos (es decir, por la situación de enfermedad y por el posterior diagnóstico médico que corrobora que la enfermedad impide desarrollar la actividad laboral normal), sino que agrega una faceta con más relevancia si cabe, la voluntad del afectado, la cual es decisiva en el dictamen médico de la incapacidad temporal. Tal es así, que la voluntad del paciente puede en casos extremos derivar en comportamientos simulados que den lugar a incapacidades temporales fraudulentas⁷ o, por el contrario, a situaciones de alta médica en pacientes a los cuales no les correspondería reanudar su actividad laboral⁸.

A pesar de la trascendencia de estas conductas (tanto a nivel económico como para los facultativos y la gestión médica), no existen en España investigaciones relevantes en las que se aborde el fenómeno de la simulación en pacientes. No obstante, algunos de los estudios⁹ más recientes en los que se analiza este aspecto corroboran que las conductas simuladas por parte de

como astenia primaveral, baja autoestima, timidez o procesos biológicos naturales como la menopausia». CERECEDO, TOVAR Y ROZADILLA. 2013.

⁷ «Fraude es toda estancia en situación de IT no debida, entra por tanto la simulación o quien dice padecer lo que no es cierto con intención de permanecer en baja y percibir su prestación, pero también las situaciones de complacencia de procesos que precisan de asistencia o enfermedades previas que pasan a IT sin entrañar impedimento para el trabajo, o situaciones refugio en la IT de problemáticas personales graves y diversas que no impiden trabajar por pérdida de las capacidades funcionales sino por problemas que dificultan el devenir cotidiano por precisar dedicación para resolverlos. Problemas de índole personal, económica, laboral, familiar, social, etc.». VICENTE PARDO. 2016.

⁸ «Desde estos planteamientos, el absentismo laboral se interpreta más como un efecto de salud organizacional que como consecuencia única de enfermedad; en la que la salud y el diagnóstico médico son un componente más del proceso de decisión individual del trabajador que puede derivar, en un extremo, en un comportamiento fraudulento de absentismo y, en el opuesto, en un comportamiento de obligatoria presencia de quien acudirá a trabajar incluso estando enfermo, es decir, en presentismo». VILLAPLANA GARCÍA. 2015.

⁹ de la Fuente madero, J. L.; Domínguez Muñoz, A.; García Ruiz, P.; Gómez Álvarez, A. M., López López, M. J. y López Pérez, R. M. «Revisión de la distorsión clínica en la

pacientes suponen un porcentaje elevado respecto al total de las situaciones de incapacidad temporal¹⁰.

Continuando con el análisis de las variables que afectan a la incapacidad temporal debe hacerse especial mención igualmente a la económica. Existen numerosas teorías que analizan el enfoque económico del absentismo profesional, no obstante, en la mayoría de los casos, su finalidad no estriba en determinar el origen concreto que lo motiva sino en detectar e identificar dichas situaciones en función de la repercusión económica que suponen para la organización de que se trate.

En términos generales, el núcleo de dichas teorías radica en la ponderación personal que efectúa el trabajador entre el coste que supone su asistencia al trabajo o su ausencia¹¹, el cual no tiene

Incapacidad Temporal: nuevos procesos en los 18 meses tras al alta por inspección». *Behavior & Law Journal*, 3(1). 2017, pp. 42-51.

de la Fuente Madero, J. L.; Domínguez Muñoz, A.; Gómez Álvarez, A.; Gordillo León, F.; López Pérez, R. M. y Pérez-Nieto, M. A. «Distorsión clínica y simulación en la incapacidad temporal: un estudio preliminar». *Psicopatología Clínica, Legal y Forense*, Vol. 13. 2013, pp. 29-45.

CAPILLA RAMÍREZ, P.; GONZÁLEZ ORDIC, H. y SANTAMARÍA FERNÁNDEZ, P. «Prevalencia de simulación en incapacidad temporal: percepción de los profesionales de la salud». *Clínica y Salud* 24. 2013, pp. 139-151.

¹⁰ «En su conjunto, los resultados llaman la atención sobre la magnitud de la presencia de la simulación que aprecian los profesionales, cercana al 50 %, particularmente en trastornos muy frecuentes y prevalentes en la población como son los trastornos por dolor crónico (esguince cervical, lumbalgia y cervicalgia) y los afectivos y emocionales (ansiedad y depresión)». CAPILLA RAMÍREZ, GONZÁLEZ ORDIC y SANTAMARÍA FERNÁNDEZ. 2013.

«En España, la última encuesta de opinión aplicada a una muestra representativa de la población española, concluye que los trabajadores alegan motivos de salud para estar de baja por ITCC, cuando en realidad un 45 % de los entrevistados reconoce que se ausentan por motivos puramente fraudulentos –por ocio, por cuento, por vaguedad; falta de ganas de trabajar; incluso hay quien reconoce que estaba de juerga o realizando otro trabajo–; también se argumentó problemas de conciliación de vida personal; problemas derivados del estrés, la depresión o la ansiedad; y por último, algunos atribuyeron sus ausencias a motivos laborales como el mal ambiente o la conflictividad. Además, la mitad señaló que era “muy o bastante frecuente” que esto ocurriera en España y que era “muy o bastante fácil” conseguir un parte de baja por IT sin estar enfermo; (Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios [AEVAL], 2009)». VILLAPLANA GARCÍA. 2015.

¹¹ «El enfoque económico se basa en el supuesto de que el tiempo fuera del trabajo tiene un valor positivo para la persona, quien finalmente toma la decisión racional de estar ausente para lograr ciertas recompensas (Nielsen, 2008). Así, los empleados cuya utilidad del ocio supera los ingresos salariales, maximizan su beneficio aumentando su tiempo de ocio frente al de trabajo. Se concibe el absentismo como resultado del binomio ocio/trabajo, de modo que, como propone Kaiser (1998, p. 88), se entiende

por qué estar vinculado exclusivamente a una ganancia económica sino que puede traducirse en una motivación de cualquier otro tipo que justifique igualmente no asistencia al trabajo.

Aunque dichas teorías se centran en la repercusión económica del absentismo de forma global (no solo del derivado de incapacidad temporal), debe decirse que también son extrapolables a este último y que, además, en este tipo de absentismo profesional dicha variable económica adquiere una relevancia todavía mayor (especialmente en aquellos casos en los que las situaciones de incapacidad temporal no suponen un perjuicio económico para el afectado en términos retributivos) dado que, en no pocos casos, dichas incapacidades temporales vienen de la mano de conductas simuladas por parte de los trabajadores.

Estos son precisamente los casos que revisten mayor gravedad y complejidad de detección dado que se superponen en ellos dos conductas diferenciadas: por un lado la simulación de una situación de enfermedad y, por otro, la certidumbre de que la permanencia en dicha situación no tendrá consecuencias económicas.

Todas las variables descritas hasta el momento tienen una incidencia innegable en el absentismo profesional por lo que su análisis y estudio resultará clave para la determinación de su posible origen y causas de este y, especialmente, para la implementación de procedimientos y medios con los que minimizar dicha problemática.

Antecedentes y evolución en el ámbito de la Guardia Civil

El absentismo por incapacidad temporal en la Guardia Civil ha constituido en los últimos años un asunto de creciente atención en el marco de la política de personal del Cuerpo y de la gestión de sus recursos humanos. La importancia que ha ido adquiriendo dicho fenómeno ha conllevado que, en el seno del Cuerpo, se realicen estudios y análisis orientados a analizar dicho fenómeno con el fin de asesorar en la toma de decisiones y en la implantación de las fórmulas más convenientes para afrontar su incidencia.

que en un momento determinado un trabajador manifestara un comportamiento absentista, siempre y cuando el beneficio marginal percibido de la ausencia supere al de su coste marginal percibido». VILLAPLANA GARCÍA. 2015.

En el ámbito del Cuerpo, los informes internos que evalúan la incidencia del absentismo profesional entre su personal toman como indicador el denominado índice de absentismo (o porcentaje de días perdidos, PDP), que resulta de dividir el número de días perdidos durante el periodo considerado por causa de incapacidad temporal, entre el número medio de efectivos del periodo multiplicado por los días de este, y multiplicado el resultado por cien (según la ecuación¹² a continuación), cuyo resultado refleja el porcentaje de tiempo promedio que cada miembro del Cuerpo no ha estado disponible para desempeñar sus cometidos profesionales a causa de una incapacidad temporal:

$$I_a = \frac{\text{N.º de días perdidos durante el periodo de incapacidad temporal} \times 100}{\text{N.º medio de efectivos} \times \text{N.º de días del periodo}}$$

A modo de ejemplo, durante 2017 el índice de absentismo causado por incapacidad temporal (promedio anual) supuso el 7,40 % del personal del Cuerpo¹³, el más alto en los últimos seis años, y aproximadamente un 20 % superior al correspondiente a 2013 (menor índice registrado en los últimos nueve años), tal y como se refleja en la tabla siguiente:

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
3,93	4,30	4,61	5,35	5,78	6,81	7,53	8,13	8,40	8,05
2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
7,60	7,17	6,39	5,96	6,13	6,70	6,83	7,40	7,05	

*Fuente: elaboración propia en base a informes y estadísticas internos.

Las especiales funciones y cometidos asignados legalmente a la Guardia Civil hacen que sus componentes se encuentren expuestos de forma continuada a multitud de factores de riesgo que originan un elevado número de accidentes e incidentes, los cuales derivan, en muchos de los casos, en situaciones de incapacidad temporal.

Aunque, a priori, dicha hipótesis podría justificar un índice tan elevado de absentismo, si se realiza un análisis más profundo, orientado especialmente a la tipología concreta de incapacidades que tienen lugar, su origen, así como a los periodos de recuperación que cada una de ellas requiere, se obtiene que no en todos

¹² Fórmula extraída de los informes trimestrales de absentismo elaborados por la Institución.

¹³ Número de efectivos a fecha 31/12/2018: 76.865.

los casos existe un nexo causal directo entre dichas incidencias y el tipo de baja y duración.

Una cuestión relevante a efectos de valorar la repercusión que la prestación del servicio y el desarrollo de los cometidos profesionales provocan en el personal del Cuerpo es el número de procesos de incapacidad temporal ocasionados durante su transcurso. En este sentido, la tabla a continuación en la que se recogen datos sobre accidentes e incidentes¹⁴ ocurridos durante el servicio demuestra que, en el periodo analizado (2010-2018), el porcentaje de bajas por esta causa no ha superado en ninguno de los años el diez por ciento del total de bajas¹⁵.

	EVOLUCIÓN DE LA SINIESTRALIDAD								
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Número de accidentes	3.517	3.351	3.742	3.734	3.678	2.926	2.734	2.945	2.550
Accidentes de tráfico durante el servicio	1.791	1.517	915	591	419	315	255	270	335
Número de accidentados	4.724	4.556	5.079	4.752	4.705	3.661	3.364	3.631	3.224
Número de accidentes con baja	1.743	1.763	1.891	2.577	2.510	2.044	1.788	270	1.573
Personal que ha sufrido baja por accidente	2.049	1.870	2.036	3.097	3.222	2.673	2.351	1.891	2.160
Número de incidentes	0	0	0	1.295	1.252	995	851	654	663
Total bajas ACTO DE SERVICIO	2.049	1.870	2.036	3.097	3.222	2.673	2.351	1.891	2.160
Total bajas acto de servicio (%)	2,91	2,65	3,50	6,07	5,31	3,92	3,70	2,62	2,98

¹⁴ Se contemplan como «accidentes» los sucesos que se producen durante la prestación del servicio y que ocasionan daños personales. Dentro de estos se contabilizan los accidentes in-itinere como los sucesos de tráfico. El número de incidentes, por su parte, incluye aquellos sucesos en los que los componentes que prestan servicio no han sufrido daños personales.

¹⁵ No se incluyen como bajas asociadas a la prestación del servicio las de origen psiquiátrico por la dificultad que entraña vincular dichas situaciones de incapacidad temporal con el exclusivo desempeño profesional. Dicha vinculación causa-efecto debe ser dictaminada en todo caso por la Sanidad Militar a través de los órganos periciales oportunos, esto es, las juntas médico-periciales.

	EVOLUCIÓN DE LA SINIESTRALIDAD								
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Total bajas									
FUERA DE SERVICIO	64.835	65.244	52.333	44.178	53.817	62.516	58.528	67.322	67.692
TOTAL BAJAS	68.352	68.595	56.075	47.912	57.495	65.442	61.262	70.267	70.242

*Fuente: elaboración propia en base a informes y estadísticas internos.

Estos resultados ponen de relieve que las incapacidades temporales que sufren los miembros del Cuerpo (en un alto porcentaje) no son consecuencia de las funciones y cometidos que estos desarrollan durante la prestación del servicio sino que en su mayoría se producen fuera del mismo con ocasión de accidentes no profesionales y/o enfermedades comunes.

Si se analizan las situaciones de incapacidad temporal desde el punto de vista de su duración se desprende que los procesos patológicos derivados de enfermedad común y de origen psiquiátrico son los que más tiempo suponen dentro de estas. Mención especial merece este último grupo cuya tendencia se mantiene estable a lo largo del periodo analizado situándose su incidencia en aproximadamente un treinta por ciento del total de las situaciones de incapacidad temporal.

	PORCENTAJE DE DÍAS PERDIDOS POR TIPO DE INCIDENCIA SOBRE EL TOTAL DE DÍAS								
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Accidente en acto de servicio	7,17	7,01	7,86	12,22	13,79	12,56	10,99	10,94	10,88
Accidente fuera de servicio	16,72	16,70	16,30	14,79	12,95	12,15	11,32	10,39	9,42
Enfermedad común	47,01	49,07	47,01	43,61	45,20	46,65	48,46	48,70	50,76
Psiquiatría	29,10	27,22	28,83	29,38	28,06	28,64	29,23	29,97	28,94
TOTAL DÍAS PERDIDOS	2.271.930	2.155.177	1.901.853	1.738.404	1.762.910	1.908.780	1.926.940	2.070.945	1.970.496

*Fuente: elaboración propia en base a informes y estadísticas internos.

En cuanto a la duración de las incapacidades temporales, antes de analizar la casuística particular del Cuerpo, debe hacerse

mención al *Manual de Tiempos óptimos de Incapacidad Temporal de 2017* elaborado por el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS). Dicho manual¹⁶, que se describe a sí mismo como una «herramienta para orientar la estimación facultativa de la duración de los procesos de incapacidad temporal», es usado por los facultativos médicos de los servicios de la Seguridad Social como marco de referencia para determinar la duración media de los procesos patológicos.

Aunque dicho real decreto no es de aplicación directa a la Guardia Civil (ni a las Fuerzas Armadas), resulta sumamente relevante por la parametrización que realiza de los tiempos de sanación en función del tipo de proceso patológico de que se trate y porque es, sin duda, un claro referente a tomar en cuenta en el proceso de seguimiento y control de las situaciones de incapacidad temporal en el Cuerpo.

Tomando este como referencia, si se efectúa una comparativa de los tiempos de curación estándar establecidos en el manual con los obtenidos de la realidad de los procesos por incapacidad temporal que sufren los guardias civiles, se evidencia que estos últimos, en algunas de las patologías, son bastante superiores a los óptimos.

DURACIÓN DE LOS PROCESOS PATOLÓGICOS										
Manual de tiempos óptimos del INSS	Guardia Civil									
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
Traumatológicas:										
(luxaciones, esguinces, contusiones)	28,33	34,32	32,32	42,07	38,16	37,12	39,32	38,17	39.11	36,27
Psiquiátricas:										

¹⁶ El *Manual de Tiempos óptimos de Incapacidad Temporal de 2017* se elabora para dar cumplimiento a las previsiones del Real Decreto 625/2014, de 18 de julio, por el que se regulan determinados aspectos de la gestión y control de los procesos de incapacidad temporal en los primeros trescientos sesenta y cinco días de su duración. Este real decreto señala expresamente que, con el fin de dotar a las actuaciones médicas del mayor respaldo técnico, se pondrá a disposición de los médicos a los que competan dichas actuaciones tablas de duración óptima tipificadas por los distintos procesos patológicos susceptibles de generar incapacidades.

	DURACIÓN DE LOS PROCESOS PATOLÓGICOS									
	Manual de tiempos óptimos del INSS	Guardia Civil								
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
(psicosis, neurosis y trastornos adaptativos)	52,50	72,24	69,18	77,12	71,72	73,51	76,64	77,15	76,95	77,60
Digestivas:										
(úlceras, gastritis, enfermedades hepáticas y colónicas)	17,33	13,72	13,23	19,10	11,02	9,05	8,23	9,12	8,87	10,02
Respiratorias:										
(resfriados, gripes)	5,50	11,53	10,89	13,93	5,92	4,67	5,21	4,10	4,47	5,42
Órganos/ sentidos:										
(conjuntivitis, otitis)	5,50	22,39	22,18	30,24	23,24	21,14	20,95	24,31	23,70	22,77
Cardio/vascular:										
(cardiopatía isquémica, HTA)	45	44,49	39,36	49,49	46,97	43,72	24,19	50,70	49,19	47,25
Uro/renal:										
(infecciones, litiasis, patología genital y prostática e infecciosa)	14	22,83	21,64	27,14	25,59	21,91	46,07	25,32	22,97	20,97
Nerviosas:										
(ictus, neuropáticas, epilepsia, neurálgicas)	30	41,13	40,25	52,91	40,51	32,87	32,96	30,36	32,76	34,85
Infecciosas y parasitarias:										
(sífilis, mononucleosis)	17	10,78	7,35	10,77	5,34	3,29	3,65	2,18	2,63	3,22
Piel:										
(dermatitis, psoriasis)	15	21,70	19,66	23,76	20,16	19,45	19,02	21,42	23,97	23,29
Ginecológicas:										
(embarazo, riesgo de aborto, aborto, parto complicado, patología de la mama, útero y ovario)	19,33	43,01	40,22	47,51	50,06	47,28	49,71	49,11	45,14	48,48

DURACIÓN DE LOS PROCESOS PATOLÓGICOS										
Manual de tiempos óptimos del INSS	Guardia Civil									
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
Endocrinológicas:										
(diabetes, dislipemias, obesidad)	30	37,97	30,62	48,40	37,88	36,29	38,72	47,65	36,75	40,68
Hematológicas:										
(anemias, hemofilias, trombopenias, leucemias, linfomas y mielomas)	60 - 180	49,69	53,21	51,48	59,40	74,16	78,03	73,34	63,39	63,58

*Fuente: elaboración propia en base a informes y estadísticas internos.

Situación actual

Los datos hasta el momento expuestos corroboran diversos extremos de relevancia en cuanto a las situaciones de absentismo profesional derivadas de incapacidad temporal.

En primer lugar la causa mayoritaria de absentismo profesional por incapacidad temporal se encuentra en accidentes que tienen lugar fuera del tiempo efectivo de servicio por lo que su origen no resulta consecuencia de las funciones y cometidos que los guardias civiles desempeñan como tales. Más al contrario, el mayor porcentaje de incapacidades temporales están vinculadas, en primer lugar, a enfermedades comunes y, en segundo, a procesos psiquiátricos los cuales, a priori, no está demostrado que guarden una relación directa con las actividades profesionales.

En relación a las incapacidades temporales de origen psiquiátrico, a pesar del alto porcentaje que estas suponen dentro de la totalidad de bajas, la experiencia demuestra que, en numerosos casos, estas son utilizadas de manera forzada o como vía de escape para el afrontamiento a cuestiones de índole personal o familiar. Su alta incidencia puede asociarse a multitud de causas siendo quizás la más relevante el hecho de que una de las herramientas de trabajo de los guardias civiles sea el arma de fuego (con las graves consecuencias que pueden derivar de su uso). No obstante, no debe olvidarse que también tiene un efecto directo en su incidencia el hecho que este tipo de inca-

pacidades temporales son más complicadas de valorar médicamente de forma totalmente objetiva, por lo que resulta más fácil maniobrar con los síntomas y su duración (especialmente en el caso de que sean fingidas) dado que los facultativos médicos no poseen instrumentos de diagnóstico incuestionables. Resulta también relevante referir que, en términos generales, esta tipología de bajas (especialmente en los casos de simulación) permiten desarrollar la vida con total normalidad mientras se permanece de baja, incluso fomentando la realización de actividades de esparcimiento y divertimento que permitan una mejor y más pronta recuperación.

Si bien este extremo es especialmente significativo a los efectos del cómputo total de situaciones de incapacidad temporal derivadas de accidente y enfermedad profesional, debe decirse que la no inclusión de las bajas de origen psiquiátrico como acto de servicio deriva precisamente de que, objetivamente, resulta muy complicado vincular el origen exacto de un proceso patológico de esta naturaleza con las funciones y cometidos que desempeña la Institución.

No obstante, ello no implica que no existan casos en los que dicha relación causa-efecto exista verdaderamente, debiendo ser confirmado dicho extremo por la Sanidad del Cuerpo (o en su caso por la Sanidad Militar dado que la Guardia Civil, actualmente, no cuenta con especialistas en la rama médica de psiquiatría entre sus miembros).

Continuando con el análisis de los resultados obtenidos se desprende también que en el conjunto de las enfermedades comunes (además de patologías psiquiátricas) las que mayor incidencia suponen son las de origen traumatológico (luxaciones, esguinces, contusiones, etc.), seguidas de las respiratorias (resfriados y gripes mayoritariamente) y de las del tracto digestivo (úlceras, gastritis, y enfermedades hepáticas y colónicas).

Salvo algunas excepciones (como es el caso de los procesos patológicos de tipo hematológico, digestivo o infeccioso), en términos generales, puede decirse que la duración de los procesos de recuperación en la totalidad de enfermedades supone entre un 12 % y un 65 % más de días de curación que los estándar previstos para los trabajadores adscritos al Régimen General de la Seguridad Social. Este extremo es un claro indicador de que existe una tendencia generalizada a alargar el plazo de recuperación de las

enfermedades en una orquilla que comprende entre cinco y veinte días (en los casos más extremos) respecto a la media prevista para el régimen descrito. Esta propensión a alargar los procesos de sanación puede asociarse a múltiples variables entre las que se encuentran, sin lugar a dudas, la propia voluntad de los pacientes por permanecer más tiempo en dicha situación; la anuencia de los servicios médicos externos al Cuerpo que realizan el seguimiento de la enfermedad, a los cuales no les supone ningún perjuicio en su labor profesional el incrementar el número de días de recuperación sin valorar adecuadamente dicha necesidad; y, por último, un aspecto también muy relevante, el hecho de que encontrarse en situación de incapacidad temporal no tiene para el afectado prácticamente ninguna incidencia en términos retributivos que motive un uso más racional de los días de recuperación necesarios.

Respecto a este último aspecto, aunque no se profundizará en su repercusión, debe decirse que es un factor ampliamente extendido en el ámbito de la Administración General del Estado, máxime teniendo en cuenta que, actualmente, tras las últimas modificaciones legales (tal y como se verá más adelante) encontrarse en situación de incapacidad temporal, cualquiera que sea su causa y duración, no supone perjuicio económico para el funcionario en cuestión.

En conclusión, en una visión de conjunto del fenómeno del absentismo por incapacidad temporal, la situación en la que se encuentra la Institución se caracteriza por un alto índice de bajas derivadas de enfermedad común que no guardan relación directa con los efectos inherentes a la labor profesional, sino que son causadas por agentes externos al ambiente laboral. Ello queda demostrado no solo por la casuística de situaciones de incapacidad temporal que se producen durante el servicio (entre un 3 % y un 10 % del total de las bajas) sino por el conjunto de medidas que se han implementado para la mejora del régimen profesional y personal de los guardias civiles, el cual en los últimos diez años ha sufrido un profundo cambio orientado especialmente a fomentar las condiciones de vida, así como la conciliación de la vida profesional, personal y familiar de estos.

El sistema de gestión del absentismo en la Guardia Civil

El sistema a través del cual la Guardia Civil gestiona el fenómeno del absentismo profesional por incapacidad temporal está diseñado para efectuar un tratamiento integral del problema que cubra todos sus estadios, *ex ante* y *ex post*.

Entendiendo que el absentismo profesional por incapacidad temporal es un problema complejo en el que participan multitud de factores que pueden tener una incidencia directa en la salud del guardia civil, resulta necesario que el tratamiento que se da a estas situaciones cubra ámbitos muy dispares dentro de la relación de servicio que se establece entre la Institución y el afectado.

Así, en el ámbito interno, el tratamiento que se da al fenómeno del absentismo se encuentra estructurado en tres niveles de actuación preventiva, a semejanza de los niveles tradicionales de la prevención establecidos por la Organización Mundial de la Salud (OMS)¹⁷:

- La prevención primaria, consistente en satisfacer en lo posible las necesidades y motivaciones profesionales de los guardias civiles con el fin de evitar que los condicionantes profesionales puedan desembocar en bajas médicas.
- La prevención secundaria, destinada a conseguir que las bajas médicas duren lo menos posible y que no se propaguen, así como a llevar a cabo una adecuada intervención, control y seguimiento.
- La prevención terciaria, orientada a propiciar medidas jurídico-legislativas que impidan que las bajas médicas constituyan una vía rentable de abandonar el Cuerpo y de pasar al sistema de clases pasivas del Estado en condición de retirado por incapacidad permanente para el servicio.

La prevención primaria

Tal y como se ha expuesto, la prevención primaria se centra principalmente en aquellas medidas que, desde la Institución, se llevan a cabo para satisfacer en lo posible las necesidades y motivaciones profesionales de los guardias civiles con el fin de

¹⁷ La OMS define 3 niveles de prevención como objetivo de la medicina del trabajo: la prevención primaria, secundaria y terciaria, que suponen técnicas y objetivos diferentes, al unir el criterio del conjunto salud-enfermedad, según sea el estado de salud del individuo, grupo o comunidad a las que están dirigidas. A la hora de la prevención de cualquier enfermedad se habla de:

- La prevención primaria, que evita la adquisición de la enfermedad (vacunación, eliminación y control de riesgos ambientales, educación sanitaria, etc.).
- La prevención secundaria, encaminada a detectar la enfermedad en estadios precoces en los que el establecimiento de medidas adecuadas puede impedir su progresión.
- La prevención terciaria, la cual comprende aquellas medidas dirigidas al tratamiento y a la rehabilitación de una enfermedad para ralentizar su progresión y, con ello, la aparición o el agravamiento de complicaciones e invalideces e intentando mejorar la calidad de vida de los pacientes.

evitar que los condicionantes profesionales puedan desembocar en situaciones de incapacidad temporal.

Dada la naturaleza pública de la Institución, la totalidad de medidas que esta lleva a cabo para aumentar la motivación y satisfacción laboral así como para mejorar las condiciones profesionales de sus componentes se materializan a través de disposiciones normativas con rango de ley o de normas de rango inferior.

Así, en el ámbito del Cuerpo, la prevención primaria se articula a través de tres normas que conforman el estatuto profesional de los guardias civiles: la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, Reguladora de los Derechos y Deberes de la Guardia Civil; la Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil, y la Ley 29/2014, de 28 de noviembre de Régimen de Personal de la Guardia Civil.

Estas leyes, así como las disposiciones reglamentarias que de ellas se derivan, constituyen la piedra angular del régimen por el cual se regulan sus componentes y, en su conjunto, establecen un sistema integral de gestión del capital humano que abarca todos los ámbitos profesionales (desde la selección del personal hasta la promoción profesional pasando, entre otros, por aspectos tan relevantes como la formación).

La continua evolución de dichas leyes acorde a los avances sociales y culturales así como a las exigencias nacionales e internacionales, es una prueba evidente de que se trata de normas vivas que evolucionan y se adaptan al momento y sociedad vigentes, todo ello con la finalidad de promover en cada momento las mejores condiciones profesionales que permitan disponer de un personal altamente capacitado, motivado y comprometido con sus labores profesionales.

A tal fin, la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de noviembre, fue la primera que introdujo cambios significativos en el régimen del personal de Cuerpo. Con ella se regularon numerosos derechos fundamentales y libertades públicas que, a pesar de existir y estar reconocidos para todos los ciudadanos, hasta ese momento no habían tenido su reflejo para el personal de la Guardia Civil.

Dicha ley orgánica partió de la premisa esencial de otorgar a los guardias civiles los mismos derechos fundamentales y libertades públicas de los que gozaba el resto de grupos o sectores de servidores públicos. Estos derechos y libertades (todos ellos reconocidos y garantizados por las previsiones constituciona-

les) fueron recogidos en la citada ley orgánica con una única salvedad: la de introducir aquellas limitaciones estrictamente necesarias y justificadas que, en virtud de las exigencias derivadas del servicio y de la propia configuración de la Guardia Civil como instituto armado de naturaleza militar, devinieran necesarias.

Y ello resulta especialmente relevante porque, tanto en su configuración inicial como actualmente, dichas salvedades siguen vigentes y suponen, sin lugar a dudas, una clara limitación en el régimen del personal del Cuerpo. No obstante, dicha limitación no debe ser entendida como una discriminación o arbitrariedad respecto al régimen del resto de servidores públicos sino más al contrario como un requerimiento que debe estar siempre presente (en cualquier modificación que se efectúe en las condiciones profesionales de los guardias civiles) para asegurar un correcto y adecuado servicio al ciudadano en todo momento.

En cualquier caso, el marco general de derechos y deberes (tal y como fue originalmente concebido por la ley orgánica) sigue vigente a día de hoy, salvo escasas excepciones¹⁸, habiendo dado lugar a una extensa normativa derivada que, sin lugar a dudas, ha ido evolucionando con el paso del tiempo para ofrecer un régimen mejorado en las condiciones profesionales de los guardias civiles.

Descendiendo al conjunto de derechos, libertades y deberes que han sido objeto de consecutivas regulaciones, se encuentra el derecho de asociación, la libertad de desplazamiento y circulación, o el deber de residencia y domicilio.

Asimismo, resulta relevante referir que el conjunto de derechos que ha sufrido un mayor desarrollo normativo y evolución (en el sentido de acomodarlos mayormente a la realidad social vigente) han sido, sin lugar a dudas, los vinculados a la vertiente profesional, es decir, al desempeño de las funciones y cometidos propios de la Institución. Entre estos se encuentran ámbitos tan relevantes como la prevención de riesgos laborales, la jornada y horario, la conciliación de la vida personal, familiar y profesional, o el régimen de incentivos al rendimiento.

¹⁸ La versión consolidada de la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, modificó el art. 30 y derogó el art. 8, apartado 1, de su predecesora. Asimismo, modificó la Disposición adicional segunda para hacerla coherente con el nuevo sistema de escalas en el Cuerpo.

El derecho de asociación profesional

El derecho de asociación reconoce a los guardias civiles la posibilidad de participar y expresarse acerca de sus intereses sociales, económicos y profesionales utilizando como cauce para ello, entre otros, las asociaciones profesionales, a las que los guardias civiles pueden afiliarse libremente.

Tal y como prevé la Ley orgánica 11/2007, de 22 de octubre, la finalidad de las asociaciones profesionales es la satisfacción de los intereses sociales, económicos y profesionales de sus asociados así como la realización de actividades sociales que favorezcan la eficiencia en el ejercicio de la profesión y la deontología profesional de sus miembros.

Para llevar a cabo sus funciones con las mayores garantías, las asociaciones profesionales gozan de un conjunto de derechos que les son propios¹⁹ que facilitan el desempeño de sus funciones y, en especial, la defensa de los derechos y obligaciones de sus asociados.

No obstante, el instrumento del asociacionismo profesional no es ilimitado y, por ello, no contempla que sean tratados a través suyo todos los aspectos y ámbitos profesionales existentes²⁰. Ello es así porque su actuación, aunque se sustente sobre la legítima defensa de los derechos profesionales de los guardias civiles, no puede prevalecer frente a otros derechos y deberes superiores que permiten la articulación, funcionamiento y eficacia de la Institución en su conjunto. Se trata por tanto de una de las salvedades que, como se refería, se establecen en el régimen del personal de Cuerpo y que devienen necesarias para, entre otros, evitar injerencias externas en la toma de decisiones, en el mantenimiento de la disciplina o, especialmente, en la prestación

¹⁹ Entre los más relevantes destacan la posibilidad de realizar propuestas y dirigir peticiones relacionadas con sus fines a las autoridades competentes en los términos establecidos reglamentariamente; proporcionar asesoramiento, apoyo y asistencia a sus asociados e, igualmente, erigirse como representación legítima de sus asociados ante los órganos de la Administración en materias que afecten a la profesión (salvo que esté expresamente excluida); promover candidaturas a las elecciones al Consejo de la Guardia Civil o de otros órganos en que su participación se prevea, así como convocar y celebrar reuniones en centros oficiales del Cuerpo para desarrollar el ejercicio del derecho de asociación. Se establecen por tanto un conjunto de derechos que garantizan la plena libertad y defensa, por parte de las asociaciones, de los derechos y obligaciones de sus asociados.

²⁰ Entre estas se encuentran las cuestiones relacionadas con el servicio.

del servicio que la Guardia Civil está obligada a garantizar a la sociedad.

Con todo, el compendio de derechos que asisten a las asociaciones profesionales pone de relieve que el actual marco normativo de regulación del sistema de representación del personal del Cuerpo garantiza sobradamente el objetivo último para el cual fue creado este instrumento que no es otro que la defensa de los derechos e intereses de los guardias civiles, la cual se lleva a cabo a través del Consejo de la Guardia Civil²¹, órgano colegiado creado *ex professo*, al más alto nivel dentro de la Institución, en el que tienen presencia los propios representantes de los guardias civiles y miembros de la Administración, y en el cual se analizan y valoran, entre otros, las propuestas y sugerencias planteadas por el personal del Cuerpo sobre los ámbitos que le son propios.

Así, a través de este instrumento se amplía y mejora la comunicación e interlocución entre los guardias civiles y los órganos directivos de la Institución a todos los niveles, para seguir trabajando en la mejora de las condiciones profesionales y personales en todos los ámbitos²².

²¹ Según prevé el art. 52 y ss. de la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, el Consejo de la Guardia Civil es el órgano colegiado en el que participan los representantes de los miembros del Cuerpo de la Guardia Civil y de los Ministerios del Interior y de Defensa, con el fin de mejorar las condiciones profesionales de su integrantes, así como el funcionamiento del Instituto.

²² «(...) La LODD ha dado carta de naturaleza e interlocución a un fenómeno que puede reportar, está reportando, mejoras en muchos aspectos del funcionamiento de la Institución. Las asociaciones profesionales de guardias civiles son un útil instrumento de participación, un medio adecuado para complementar tradicionales cauces de comunicación interna como el conducto reglamentario, un agente que favorece la transparencia, el conocimiento y la difusión de todo tipo de cuestiones profesionales, un sagaz observador que desvela muchas carencias e insuficiencias que afectan a las condiciones profesionales y un recurso para acceder, mediante sus candidaturas, al desarrollo de las facultades reconocidas al Consejo de la Guardia Civil, órgano cuyas funciones tienen por objeto la mejora de las condiciones profesionales de sus integrantes, así como el funcionamiento del Instituto.

(...) La LODD ha dado cobertura a las asociaciones profesionales dando inicio a una andadura en la que el Cuerpo y sus integrantes deben saber incorporar estos nuevos agentes. A pesar de los límites que, como la disciplina y la neutralidad, modelan el ejercicio del derecho de asociación, y que son imprescindibles si se quieren mantener la naturaleza del Cuerpo y la condición de sus miembros, las asociaciones profesionales tienen a su alcance diversas posibilidades de satisfacer los intereses profesionales, económicos y sociales de sus asociados de manera compatible con estos bienes jurídicamente protegidos, pudiendo desarrollar iniciativas en nuevos escenarios de participación de los que la Institución debería beneficiarse y sacar el mejor partido». MARÍN LIZÁRRAGA. 2011.

La prevención de riesgos laborales

En el ámbito de la prevención de riesgos laborales, el conjunto de medidas aplicables a los miembros del Cuerpo se encuentran recogidas en el Real Decreto 179/2005, de 18 de febrero, sobre Prevención de Riesgos Laborales en la Guardia Civil. Este real decreto, inspirado en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, se promulgó con la finalidad de promover la seguridad y la salud en el trabajo de los guardias civiles en el desempeño de las funciones y cometidos propios.

Entre las posibles opciones que se presentaban en la ley para implementar la prevención de riesgos laborales, la Institución optó por el modelo de gestión basado en la asunción de todas las actividades preventivas de forma autónoma a través de la constitución de órganos de prevención propios y especializados para el desempeño de la acción preventiva, así como para su control y seguimiento.

Los citados órganos (así como sus funciones y distribución territorial) fueron recogidos en la Orden Ministerial INT/724/2006, de 10 de marzo, por la que se regulan los órganos de prevención de riesgos laborales en la Guardia Civil. Sin descender al detalle en las funciones y cometidos que cada uno de estos órganos desempeñan, sí resulta importante referir que el despliegue territorial establecido por la norma hizo que se ubicaran órganos de prevención de riesgos laborales hasta nivel provincia. Dicha presencia sobre el terreno resulta relevante porque permite tener un conocimiento cercano y actualizado del estado de situación de las unidades territoriales así como de las incidencias que se producen en el ámbito de la prevención, facilitando y agilizando su control y seguimiento.

A pesar de lo referido, debe decirse que el modelo implementado (a priori autónomo en la gestión de la prevención de riesgos laborales) deja abierta la posibilidad de subcontratar ciertos servicios para la realización de determinadas actividades preventivas, de tal forma que estas sean llevadas a cabo por un servicio de prevención ajeno. Y este es precisamente uno de los objetivos en los que tiene empeñados sus esfuerzos actualmente la Institución.

Hoy por hoy la Institución, siguiendo en la línea de procurar todas aquellas mejoras que permitan integrar avances en las condiciones profesionales de sus componentes, se encuentra en vías de contratar un servicio de prevención externo que le permita llevar

a cabo todas las actividades preventivas establecidas normativamente en las mejores condiciones y con las garantías debidas.

Con todo, resulta esencial reseñar la complejidad que posee la actuación preventiva en el ámbito de la Institución principalmente por la dificultad que supone la delimitación de la actividad policial como consecuencia de los riesgos que esta entraña, así como por la dificultad de parametrizar todas y cada una de las respuestas operativas que pueden darse ante una incidencia indeterminada. Este extremo limita enormemente el establecimiento de protocolos preventivos concretos que desciendan al detalle y que permitan incluir acciones preventivas asociadas a todas y cada una de las funciones y cometidos policiales que pueden llevarse a cabo.

A pesar de ello, los datos sobre actuaciones llevadas a cabo por el Servicio de Prevención del Cuerpo en su conjunto (ver anexo B), así como los datos estadísticos sobre accidentes/incidentes acaecidos en acto de servicio expuestos en el capítulo precedente (apartado 2.2), demuestran que la actuación de los órganos de prevención en el ámbito del Cuerpo (a todos los niveles) es claramente eficaz y eficiente, y ello aun no contando con todas las herramientas para poder desempeñar las acciones preventivas que resultarían necesarias en toda su amplitud como consecuencia de los constreñimientos económicos existentes a nivel presupuestario para estos fines.

La conciliación de la vida profesional, personal y familiar

En el ámbito del Cuerpo, la promoción de la conciliación de la vida profesional, personal y familiar se ha convertido en un objetivo prioritario por el profundo alcance que entrañan las dificultades de conciliar a nivel organizacional e individual. Sin lugar a dudas, los efectos negativos de estas dificultades alcanzan no solo a la salud y a la calidad de vida de los guardias civiles, sino también a la eficacia y eficiencia del servicio que en su conjunto desempeña la Institución.

Si bien el ámbito de actuación para mejorar la conciliación es muy amplio, en los últimos años se han implementado diversas medidas dirigidas principalmente a facilitar a los guardias civiles una mejor compaginación de sus obligaciones profesionales y personales.

La primera de ellas radica en el régimen de vacaciones, permisos y licencias que, actualmente, disfrutan los miembros del Cuerpo cuyo marco fue establecido por la Ley Orgánica 11/2007, de 22

de octubre, en consonancia con el previsto para el resto de los funcionarios de la Administración General del Estado en la legislación vigente, aunque adaptado a la singularidad de las funciones y cometidos que desempeña la Institución.

Teniendo en cuenta dicho mandato legal, se promulgó la Orden General 1/2016, de 22 de enero, por la que se regulan las vacaciones, permisos y licencias del personal de la Guardia Civil, la cual regula actualmente todas las situaciones que amparan la ausencia justificada del trabajo.

Si bien esta norma se ha inspirado completamente en el Estatuto Básico del Empleado Público²³, debe decirse que su articulado incluye mejoras cualitativas respecto a este en algunas de las situaciones que contempla²⁴. Dichas mejoras se dirigen principalmente a ampliar el formato del disfrute de algunos de los permisos, vacaciones y licencias, permitiendo a los guardias civiles una mayor flexibilidad a la hora de hacer uso de dichas situaciones.

Así, dicho ámbito mejorado es un claro indicio de que, desde la Institución, se trabaja y procura porque el personal pueda atender suficientemente sus necesidades de conciliación personal, siempre teniendo en cuenta que la especificidad de las funciones y cometidos que desarrolla la Institución no siempre permiten incluir dentro del citado régimen todas las medidas que serían deseables para lograr una conciliación más amplia y completa.

El régimen de prestación del servicio

Además de lo expuesto hasta el momento, un aspecto clave que debe ser reseñado y que también tuvo una influencia crucial en la actual configuración del régimen de vacaciones, permisos y licencias, fue la regulación sobre la prestación del servicio recogida en la Orden General 11/2014, de 23 de diciembre, por la que se determinan los regímenes de prestación del servicio, y la jornada y horario del personal del Cuerpo.

²³ Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

²⁴ Tal es el caso de las modalidades de disfrute del permiso por lactancia, la recuperación de días de asuntos particulares en situaciones de embarazo que no permitan su disfrute durante el periodo anual, la creación de un permiso específico para el cuidado de hijos menores de doce años cuando estos deban ser intervenidos quirúrgicamente en determinadas situaciones, etc.

Este ámbito normativo también fue objeto de las exigencias previstas en la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, que preveían el desarrollo de la jornada de trabajo, el horario de servicio y las modalidades de su prestación, de acuerdo con las necesidades del servicio y teniendo en cuenta, además, la conciliación de la vida familiar y laboral de los guardias civiles²⁵.

Así, la Orden General 11/2014, de 23 de diciembre (tal y como sucedió con la Orden General 1/2016, de 22 de enero), supuso un avance importante en la mejora de las condiciones profesionales relacionadas con la prestación del servicio, y la jornada y horario de los miembros del Cuerpo y, sobre todo, un progreso sin precedentes en el objetivo de garantizar un adecuado equilibrio entre la conciliación de la vida familiar y laboral y el eficaz desempeño de las obligaciones profesionales de todos los miembros del Cuerpo.

La Orden General 11/2014, de 23 de diciembre, se concibió no solo para sumar una nueva etapa al avance regulador en este ámbito sino para abordar novedades sustanciales, en especial porque por primera vez se pudo construir una norma omnicompreensiva capaz de albergar y garantizar un régimen de prestación de servicio concreto para todo el personal del Cuerpo, independientemente de la unidad de encuadramiento y del puesto de trabajo o cargo ocupado. Ello hizo posible la derogación normativa expresa de la dispersa y parcial regulación que sobre régimen de servicio se había ido acumulando, y abarcar plenamente el mandato de reglamentación sobre la materia que preveían la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, y la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre.

La principal novedad de la Orden General 11/2014, de 23 de diciembre, fue la regulación de una jornada de trabajo específica para todo el personal de la Guardia Civil, independientemente de los distintos regímenes en que se integrasen y garantizando un adecuado equilibrio entre el eficaz desempeño de las obligaciones profesionales y la conciliación de la vida personal y familiar, dotando a la norma de una mayor claridad y seguridad jurídica, y teniendo en cuenta la realidad social y momento temporal en que la Institución desarrollaba sus funciones.

²⁵ En la citada ley se reconocieron aspectos directamente relacionados con el favorecimiento de las condiciones de prestación del servicio de los guardias civiles, e incluso el establecimiento de una disposición de índole compensatoria, cuya pretensión indirecta era procurar en todo lo posible que los miembros del Cuerpo no vieran alterado el servicio que se les ha planificado y anticipado con la suficiente antelación.

En estrecha conexión con esta, se aprobada otra norma de forma simultánea, la Orden General 12/2014, de 23 de diciembre, por la que se regulan los incentivos al rendimiento del personal de la Guardia Civil. Esta supuso igualmente un avance importante en la vertiente económica de la prestación del servicio, consolidando y delimitando con claridad cuáles eran los incentivos económicos que, al amparo de este concepto, se atribuían al desempeño en cada puesto de trabajo.

Así, la aprobación de la Orden General 12/2014, de 23 de diciembre, supuso el establecimiento de un marco configurador del sistema de incentivos al rendimiento que permitiera compensar retributivamente las circunstancias del servicio en que así se previera, siempre bajo los principios generales de objetividad, transparencia, justicia, racionalidad y proporcionalidad.

Concretamente, en lo referente a las compensaciones, la entrada en vigor de la Orden General 11/2014, de 23 de diciembre, estableció por primera vez el pago de cantidades económicas con el objetivo de robustecer el efectivo cumplimiento de la jornada planificada, en especial los descansos, todo ello con la finalidad de garantizar en todo lo posible que los guardias civiles dispusiesen de un marco que favoreciera la conciliación de su vida profesional, y familiar y personal y especialmente para que las variaciones que se produjeran a dicha planificación resultasen realmente ineludibles como consecuencia de la obligación de afrontar las necesidades del servicio surgidas.

El régimen de residencia, desplazamientos y localización

La entrada en vigor del Real Decreto 274/2018, de 11 de mayo, por el que se regula la residencia, desplazamientos y localización del personal de la Guardia Civil, ha supuesto igualmente un avance importante en el núcleo de derechos y libertades de los guardias civiles.

Su objetivo principal no ha sido otro que el de dar cumplimiento a lo previsto en el art. 21 de la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, sobre el deber de residencia y domicilio de los guardias civiles siempre bajo la premisa de permitir asegurar el adecuado cumplimiento de las obligaciones profesionales.

En este sentido, el real decreto pone especial énfasis en facilitar los trámites y procedimientos para fijar el domicilio en un municipio distinto al de destino y, por esta razón, establece como único

requisito el de comunicar dónde se fijará la residencia. Además, resulta también relevante referir que dicha norma recoge una casuística importante de situaciones asociadas a diferentes factores que pueden concurrir en los guardias civiles a lo largo de todo el territorio nacional en un intento por dar cabida y respaldo a la multitud de situaciones que pueden originarse, habilitando por ello un procedimiento expreso para atender supuestos especiales justificados, ya sea por razones familiares, de seguridad o de ubicación fronteriza de las unidades.

Igualmente, en lo que se refiere al régimen de desplazamientos de los guardias civiles el Real Decreto habilita a que puedan realizarse desplazamientos por todo el territorio comunitario, pero distingue entre aquellos de pequeña duración (a países de la Unión Europea o colindantes con España), de aquellos que suponen el desplazamiento a países que, por su situación interna, no reúnan los requisitos de seguridad determinados por el secretario general de Política de Defensa en las normas que regulan los desplazamientos al extranjero del personal militar, poseyendo estos últimos un procedimiento reforzado de comunicación.

En una visión de conjunto, sin lugar a dudas, el Real Decreto efectúa una regulación de los diferentes regímenes de residencia, desplazamiento y localización de forma congruente y proporcional al fin que persiguen, estableciendo un marco objetivo y homogéneo para su aplicación al conjunto del personal del Cuerpo de forma que queden asegurados tanto la correcta prestación del servicio como las necesidades personales de los guardias civiles.

La prevención secundaria

Tal y como se refería inicialmente, la prevención secundaria constituye el ámbito de actuación dentro del Cuerpo orientado a conseguir que, una vez que se ha producido la situación de incapacidad temporal, esta dure lo menos posible y que no se propague, así como a llevar a cabo una adecuada intervención, control y seguimiento.

Dado que la piedra angular en esta fase de la prevención gira en torno a la propia situación de incapacidad temporal, la naturaleza y especificidad de las medidas a adoptar en este estadio hacen necesario que sean los servicios médicos del Cuerpo los encargados de llevarlas a cabo como órganos competentes en el control y seguimiento de las situaciones de incapacidad tem-

poral (tal y como así lo prevé el art. 103 de la Ley 29/2014, de 28 de noviembre, que establece que la Sanidad del Cuerpo²⁶ es la responsable de efectuar el seguimiento y control de las bajas temporales del personal del Cuerpo de la Guardia Civil).

El procedimiento que regula el control y seguimiento de las bajas temporales (recogido tanto en la propia Ley como en diversas normas de rango inferior²⁷), establece diversos aspectos relevantes bajo los cuales debe desarrollarse. Entre ellos destacan los relativos a las potestades que se atribuyen a los servicios médicos como garantes iniciales de dicho proceso siendo responsables, entre otros, de:

- Emitir las bajas temporales directamente o bien, «valorar y confirmar, en su caso, las bajas temporales que hayan sido expedidas por facultativos ajenos a la Sanidad del Cuerpo cuya recuperación no se haya producido antes del décimo día desde que fueron emitidas» (apartado c) del artículo 103.1).
- «Disponer que quienes se encuentren en situación de baja temporal sean sometidos a los reconocimientos psicofísicos que se estimen convenientes» (apartado d) del artículo 103.1).
- «Efectuar el control y la revisión de las bajas temporales, para lo cual podrán emitir los dictámenes que estimen oportunos o solicitar, en su caso, una valoración a los órganos médicos de la Sanidad Militar que sean necesarios. Estos dictámenes prevalecerán sobre los que hubiesen sido emitidos por otros facultativos» (artículo 103.4).
- Emitir las altas correspondientes, cualquiera que haya sido el facultativo médico que haya dictaminado la baja temporal inicial.

Tal y como se desprende del literal, estas atribuciones dotan al personal médico de la Sanidad de la Guardia Civil de una posición de preeminencia frente a los facultativos médicos ajenos al Cuerpo en el sentido de que sus valoraciones y dictámenes prevalecen sobre los emitidos por médicos externos, aspecto sumamente

²⁶ A los efectos del artículo 103, y en la forma que reglamentariamente se determine, los servicios de Sanidad de la Guardia Civil están incluidos en la Sanidad Militar de las Fuerzas Armadas. En la actualidad, prácticamente la totalidad de personal médico que presta su servicio en la Guardia Civil pertenece al Cuerpo de Sanidad Militar de las Fuerzas Armadas.

²⁷ Entre ellas la Orden General 11/2007, de 18 de septiembre, sobre bajas para el servicio por motivos de salud.

importante en la gestión de las incapacidades temporales dentro de la Institución.

Así, el procedimiento de gestión, a priori, está rodeado de un conjunto de garantías que dota a los servicios médicos del Cuerpo de las herramientas necesarias para llevar a cabo una adecuada gestión de las bajas temporales que sufren los guardias civiles con la finalidad primordial de velar por su salud y de garantizar una pronta recuperación.

Como aspecto relevante a tener en cuenta debe referirse también que la tendencia generalizada por parte de los miembros del Cuerpo es la de optar por la asistencia sanitaria externa proporcionada por las entidades privadas colaboradoras de ISFAS (frente a los servicios médicos internos), los cuales emiten los partes iniciales de bajas así como las correspondientes continuidades, que deberán ser confirmados, a posteriori, por los servicios médicos de la Institución.

Aunque, tal y como se ha referido al inicio de este apartado, los servicios médicos del Cuerpo tienen la obligación de confirmar los partes médicos, dicha obligación no se extingue con el mero acto formal de validar el parte médico externo, sino que requiere de una actitud proactiva por parte del médico que la recibe para constatar que, efectivamente, el diagnóstico que refleja se ajusta a la sintomatología que presenta el afectado y que los periodos marcados para ello son también los oportunos.

Así, la acción de control por parte de los servicios médicos del Cuerpo resulta vital para verificar o modificar los aspectos esenciales de las incapacidades temporales en un doble sentido: el de variar el diagnóstico establecido inicialmente, o bien el de acortar, alargar o dejar inalterados los periodos de tiempo que resultan necesarios para la recuperación del proceso patológico en cuestión.

Aunque la citada acción de control debería formar parte del protocolo de trabajo diario de los servicios médicos, la experiencia acumulada demuestra que el control real y efectivo no siempre puede llevarse a cabo bajo los parámetros de objetividad y exhaustividad que resultan imprescindibles, principalmente por alguna/s de las siguientes causas:

- En primer lugar porque, en términos generales, el número de médicos presentes en la estructura orgánica de la Guardia Civil es escaso como para poder efectuar un control exhaustivo

de la totalidad de bajas que se producen en su ámbito territorial de responsabilidad²⁸.

- En segundo lugar porque la casuística de enfermedades y procesos patológicos que se producen no siempre pueden ser controlados y seguidos por los médicos que se encuentran desplegados en las unidades territoriales del Cuerpo al no poseer estos la especialidad médica necesaria que permita llevar a cabo dicha actuación.
- En tercer lugar, porque la Sanidad Militar de las Fuerzas Armadas (a la cual pertenece la Sanidad de la Guardia Civil), aunque posee especialistas médicos en todas las áreas funcionales, no tiene la competencia de llevar a cabo el control y seguimiento de las bajas del personal de la Guardia Civil, tal y como prevé la Instrucción 1/2013, de 14 de enero, de la subsecretaría de Defensa, por la que se dictan normas sobre la determinación y el control de las bajas temporales para el servicio del personal militar²⁹.
- En cuarto lugar porque, para el caso concreto de la utilización fraudulenta de las situaciones de incapacidad temporal, ni los servicios médicos competentes ni la Institución en su conjunto cuenta con mecanismos directos y eficaces para investigar dichos extremos aún en el caso de existir indicios evidentes de ello.
- En último lugar porque, existen casos en los que la proactividad y profesionalidad del personal de la Sanidad de la Guardia Civil no siempre es la deseable, habiéndose detectado en algunos de sus miembros ciertas actitudes de indulgencia, permisividad, e incluso de pasividad en las labores de control y

²⁸ Efectuando un promedio a partir de los datos obrantes en los anexos A y C (número de bajas anuales y número de personal médico en el Cuerpo), se deduce que un médico del Cuerpo tiene que efectuar el control y seguimiento de una media de 1.700 procesos de incapacidad temporal anuales.

²⁹ El ámbito de aplicación de la Instrucción 1/2013, de 14 de enero, de la subsecretaría de Defensa, recogido en el apartado primero, epígrafe tercero, contempla como destinatarios «al militar profesional en servicio activo o en reserva, destinado o en comisión de servicio en las unidades, centros u organismos del Ministerio de Defensa, a los alumnos de los centros docentes militares de formación y a los reservistas cuando se encuentren incorporados a las Fuerzas Armadas». Igualmente, su apartado séptimo establece que, dentro de la Sanidad Militar, «serán competentes para proponer y verificar las bajas, confirmación de las mismas y las propuestas de altas, conforme a lo regulado en esta instrucción, el servicio médico de las UCO, con independencia de que el personal se encuentre allí destinado o sea designado para prestar el servicio médico en ella, los órganos médico periciales de la Sanidad Militar y el personal facultativo de la red hospitalaria militar».

seguimiento de los procesos de baja de los guardias civiles, las cuales obstaculizan el fin último de dicha labor.

A pesar de que las limitaciones expuestas afectan directamente a los servicios médicos del Cuerpo, la realidad apunta también a que estas no son las únicas limitaciones existentes en el control y seguimiento de las situaciones de baja temporal, principalmente porque los médicos del Cuerpo no son los únicos actores que participan del proceso.

Tal y como se refería anteriormente, un porcentaje importante de bajas son dictaminadas inicialmente por médicos pertenecientes a la red de entidades privadas colaboradoras del ISFAS. La motivación e involucramiento de dicho personal médico es un aspecto de suma importancia para disminuir los efectos de las incapacidades temporales (tanto cuantitativa como cualitativamente), principalmente porque una actitud proactiva en esta fase del proceso neutraliza la posibilidad de que, quien baraje la opción de ampararse en una baja con débil justificación, cuente con esta opción para obtenerla. Sin lugar a dudas una mala praxis en este ámbito dificulta la efectividad del control posterior que llevan a cabo los servicios médicos del Cuerpo los cuales se ven condicionados en algunos casos por los dictámenes emitidos por aquellos.

La prevención terciaria

Tal y como se describió inicialmente, la prevención terciaria está principalmente orientada a propiciar medidas jurídico-legislativas que impidan que las situaciones de incapacidad temporal se prolonguen en el tiempo y, paralelamente, constituyan una vía rentable de abandonar el Cuerpo y de pasar al sistema de clases pasivas del Estado en condición de retirado por incapacidad permanente para el servicio. En el ámbito del Cuerpo, la prevención terciaria está compuesta por diversas medidas, principalmente de tipo disciplinario y económico.

En el ámbito disciplinario, la Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre, recoge en su art. 8.11, como falta grave, la no prestación del servicio amparándose en una supuesta enfermedad, así como la prolongación injustificada de la baja para no prestarlo igualmente. Aunque el enunciado del tipo disciplinario es claro y directo, el principal problema que tiene la aplicación práctica de esta falta es que no existen cauces ni procedimientos para detectar y

perseguir dichas conductas simuladas, por lo que su aplicación es prácticamente residual.

Controlar la actividad de alguien que, supuestamente, se ampara en una enfermedad o la prolonga para no prestar servicio, además de ser una tarea complicada supone una inversión importante en medios humanos y materiales que se detraen de los cometidos estrictamente policiales que desarrolla la Institución. Asimismo, desde el punto de vista médico, con los recursos actualmente disponibles, no resulta factible que los servicios médicos de la Guardia Civil puedan llevar a cabo por sí mismos la valoración médica que se requeriría para justificar esa supuesta enfermedad o prolongación injustificada que incluye el tipo de la falta grave para que se iniciara el correspondiente expediente disciplinario.

En cuanto a las medidas de índole económica, debe decirse que el ámbito de actuación es también bastante limitado y se reduce a la gestión del concepto retributivo de la productividad, cuya administración sí se encuentra entre las potestades de la Institución³⁰. No así la modificación de otros conceptos como las retribuciones fijas e invariables (sueldo, trienios y pagas extraordinarias) las cuales son objeto de reforma a través de ley, excluyéndose cualquier margen de maniobra en este sentido para la Institución³¹.

Aunque diversas han sido las medidas que a nivel legislativo se han establecido para garantizar la estabilidad presupuestaria, y especialmente como freno a los altos índices de absentismo profesional en el conjunto de la Administración General del Estado, lo cierto es que dichas medidas han sido fugaces en

³⁰ La determinación del régimen de productividad para los miembros del Cuerpo se encuentra delegada en el director general de la Guardia Civil en virtud del apartado quinto, epígrafe 2.1.1 de la Orden INT/985/2005, de 7 de abril, por la que se delegan determinadas atribuciones y se aprueban las delegaciones efectuadas por otras autoridades. No obstante, el marco normativo para su gestión se encuentra recogido en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública (art. 23.3); en el Real Decreto 950/2005, de 29 de julio, de retribuciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (art. 4 c); así como en la correspondiente ley de presupuestos generales (arts. 22 e) y 25 d) de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018).

³¹ El marco normativo para la regulación de las retribuciones básicas se encuentra igualmente previsto en las leyes y real decreto antes citados con la única salvedad que para dichos conceptos su cuantía se encuentra tasada de antemano de acuerdo a los grupos de clasificación previstos en anexo I del Real Decreto 950/2005, de 29 de julio.

el tiempo y han respondido a situaciones de crisis aguda en nuestro país.

Tal es el caso de las establecidas a través del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, que impuso una deducción en las retribuciones fijas e invariables de los funcionarios de la Administración General del Estado desde el tercer hasta el vigésimo día de incapacidad temporal (según tramos) para disminuir la tasa de bajas de corta duración. Actualmente dichas deducciones no son operantes al haber sido modificadas por el Real Decreto 956/2018, de 27 de julio, por el que se aprueba y publica el Acuerdo adoptado por la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado el 23 de julio de 2018, en relación al régimen retributivo de la situación de incapacidad temporal del personal al servicio de la Administración General del Estado y Organismos o Entidades Públicas dependientes³².

Tras la entrada en vigor de dicho Real Decreto, el régimen retributivo para el personal al servicio de la Administración General del Estado en situación de incapacidad temporal ha pasado a ser del 100 % de las retribuciones fijas e invariables, independientemente de la duración del periodo de baja. No obstante, dado que las previsiones del Estatuto Básico del Empleado Público son supletorias para los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (salvo que su normativa propia establezca lo contrario, entre ellas los acuerdos que se constituyan a través de la negociación colectiva), por el momento las disposiciones previstas en el Real Decreto 956/2018, de 27 de julio (toda vez que no se efectúa una referencia expresa a los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Civil tal y como sucedió en el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio), no son aplicables a los miembros de la Guardia Civil en tanto en cuanto no se disponga otra cosa.

Así, teniendo en cuenta que en el ámbito del Cuerpo sigue vigente el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, así como la

³² La Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, en su disposición adicional quincuagésima cuarta, estableció un nuevo marco normativo para el régimen de la incapacidad temporal del personal al servicio de la Administración General del Estado. Dicho marco eliminó las limitaciones que hasta ese momento habían estado vigentes y autorizó a que cada Administración determinara (previa negociación colectiva), las retribuciones a percibir por parte del personal a su servicio durante la situación de incapacidad temporal.

norma interna a través de la que se traspuso dicho Real Decreto³³, por el momento se continúan aplicando las deducciones previstas durante los veinte primeros días de incapacidad temporal en las retribuciones fijas e invariables de los componentes del Cuerpo.

Además, las situaciones de incapacidad temporal, suponen paralelamente una merma en el complemento de productividad por la propia definición y contenido de este concepto retributivo «destinado a retribuir el especial rendimiento, la actividad y dedicación extraordinarias no previstas a través del complemento específico, y el interés o iniciativa en el desempeño de los puestos de trabajo, siempre que redunden en mejorar el resultado de estos últimos»³⁴.

En el ámbito del Cuerpo, la regulación del complemento de productividad se encuentra recogida en la ya mencionada Orden General 12/2014, de 23 de diciembre, la cual establece las situaciones en las que se percibirá dicho complemento en función de si se presta o no servicio efectivo y de las causas que producen dicha ausencia. En este sentido debe decirse que el complemento de productividad no se trata de un concepto exclusivo del ámbito retributivo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado sino que se encuentra también previsto como retribución para el resto de miembros de la Administración General del Estado, con una regulación similar para los casos en que el funcionario se encuentre en situación de incapacidad temporal.

Sin lugar a dudas, la deducción de retribuciones implementada a través del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, tuvo el efecto esperado y originó un descenso en el total de días perdidos por incapacidad temporal así como una reducción de la duración de las bajas, tal y como queda demostrado en la evolución de los índices de absentismo mensual correspondientes al año 2012 (especialmente a partir de julio, fecha en la se produjo la entrada en vigor de la norma), así como en la comparativa con los años precedentes y sucesivos.

³³ Instrucción 1/2013, de la Dirección General de la Guardia Civil, para regular las previsiones del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, respecto a la situación de incapacidad temporal del personal de la Guardia Civil.

³⁴ Art. 4 c) del Real Decreto 950/2005, de 29 de julio, de retribuciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

En las tablas a continuación se efectúa una comparación bianual de la evolución del índice de absentismo mensual, desde 2010 a 2014, donde puede observarse el descenso en el número de bajas experimentado a partir del julio de 2012.

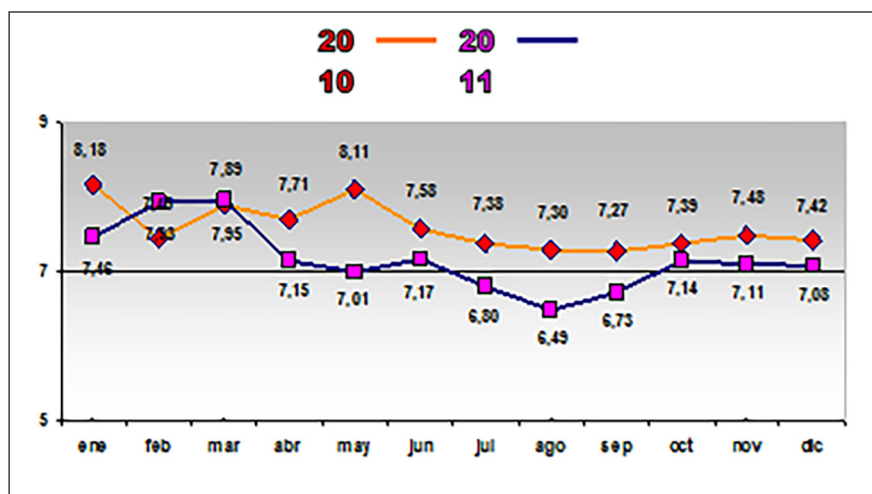


Imagen 1

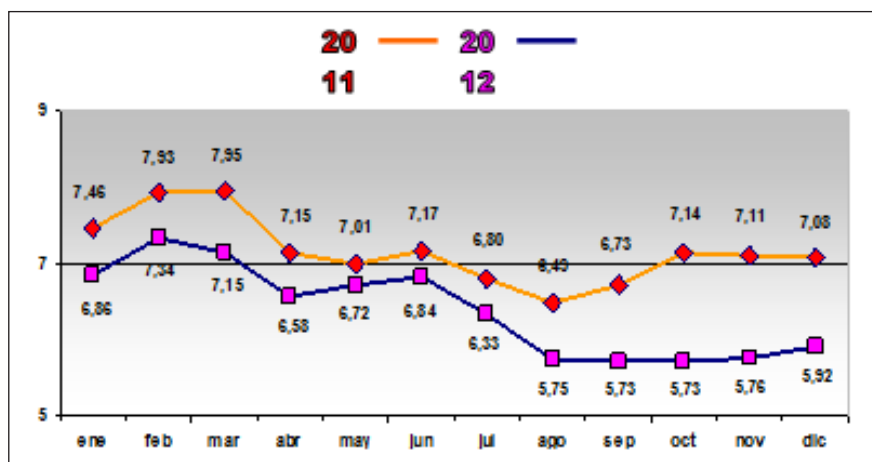


Imagen 2

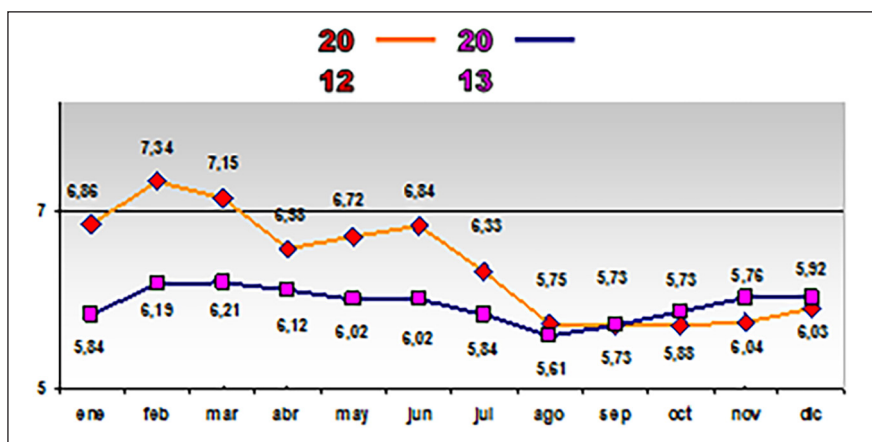


Imagen 3

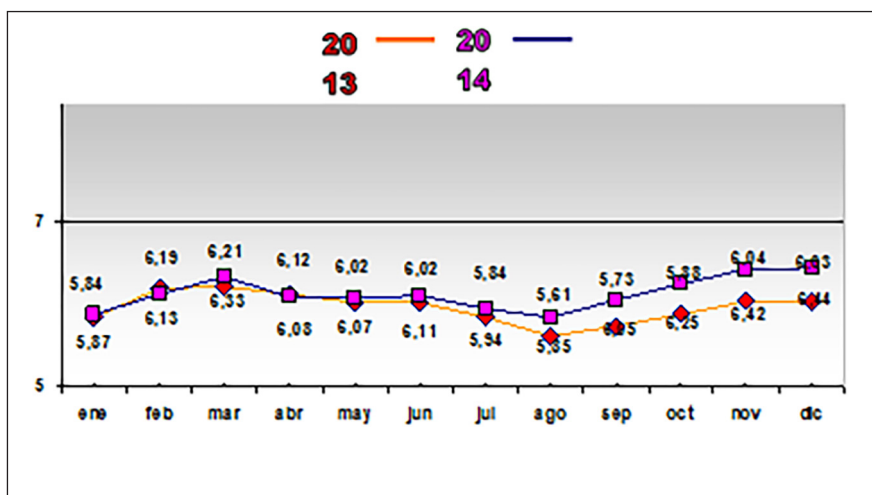


Imagen 4

*Fuente: elaboración propia en base a informes y estadísticas internos.

Además de los índices de absentismo también resulta relevante analizar la evolución del número absoluto de situaciones de incapacidad en dicho periodo, la cual gráficamente arroja el siguiente resultado (según datos anexo I):

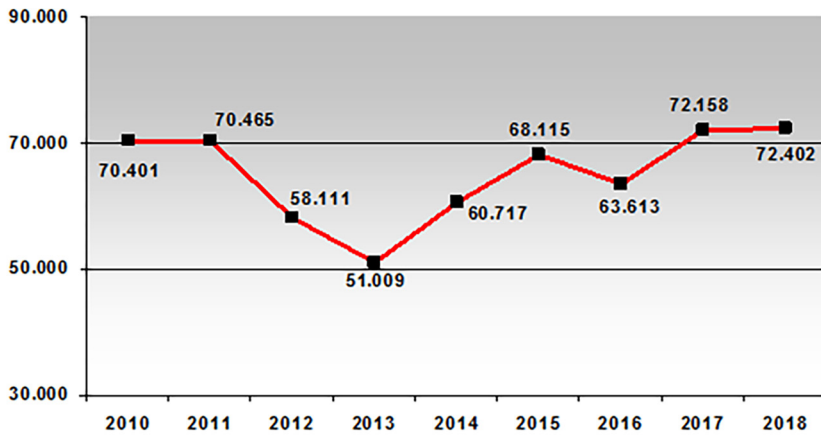


Imagen 5

*Fuente: elaboración propia en base a informes y estadísticas internos.

De nuevo las cifras expuestas evidencian que la entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, fomentó unas cifras de bajas menores que las existentes hasta ese momento y que, además, se mantuvieron cuasi estables en los meses sucesivos a su promulgación (aproximadamente dentro del año siguiente). No obstante, si bien inicialmente tuvo el impacto esperado, solo se trató de un punto de inflexión en su evolución, dado que a medio plazo el índice de absentismo profesional volvió a crecer sostenidamente recuperando los máximos experimentados en años anteriores.

Además de lo referido, los resultados obtenidos son significativos también desde el punto de vista de la veracidad y gravedad de las enfermedades que originan las situaciones de incapacidad temporal dado que, tras aplicar las restricciones económicas, se vieron reducidas drásticamente en un porcentaje importante, lo cual es un indicador de la existencia de una cifra importante de situaciones de incapacidad temporal simuladas o no justificadas suficientemente.

Así, en una visión de conjunto, los instrumentos legales existentes para reducir la incidencia y duración de las situaciones de incapacidad temporal en el Cuerpo (orientados principalmente a las vertientes punitiva y económica de la incapacidad temporal, tal y como se ha analizado), no han contrarrestado suficientemente los índices de absentismo expuestos, no porque dichos instrumentos no sean adecuados en sí mismos, sino principalmente

porque no van acompañados con procedimientos y medidas que los hagan viables y que permitan optimizar su eficacia real.

Ámbitos de mejora

Tal y como se ha analizado a lo largo de los capítulos precedentes, el tratamiento del absentismo profesional causado por incapacidad temporal es un aspecto sumamente complicado a nivel organizativo y desde la perspectiva de la gestión de los recursos humanos. Tal es así que las medidas contempladas en cada uno de los niveles preventivos existentes no han logrado hacer frente completamente a los altos índices de incapacidad temporal habidos en los últimos años, hecho que pone de relieve la existencia de carencias y limitaciones no solo en las propias medidas, sino en su aplicación real.

La adecuada gestión y control de los procesos de incapacidad temporal, teniendo en cuenta las singularidades derivadas de las funciones y cometidos propios del Cuerpo, exige una actuación conjunta y simultánea en numerosos ámbitos, que permita llevar a cabo dicha gestión y control de forma integral y efectiva.

Uno de los aspectos más relevantes dentro de la gestión de las situaciones de incapacidad temporal es sin duda el seguimiento y control que los servicios médicos del Cuerpo deben llevar a cabo el cual, en una visión de conjunto, resulta ineficaz por diferentes razones que, en síntesis, se reducen a la existencia de una saturación de los servicios médicos territoriales presentes, a una carencia de facultativos médicos especialistas sobre el terreno, así como a la falta de mecanismos directos y eficaces que les permitan controlar la eventual utilización fraudulenta de las situaciones de incapacidad temporal.

Si se toma como modelo el sistema de gestión previsto en el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de la Seguridad Social, se observa que el seguimiento y control de las situaciones de incapacidad temporal se lleva a cabo por el Instituto Nacional de la Seguridad Social, entidad gestora encargada de la gestión y administración de dichas situaciones o, cuando así esté previsto, a través de las entidades colaboradoras (mutuas colaboradoras). Ello es relevante dado que en ambos casos los procedimientos y los medios destinados al control e inspección de las situaciones de incapacidad temporal tienen una entidad muy importante,

existiendo una regulación extensa y detallada sobre cómo debe llevarse a cabo el seguimiento de dichas situaciones e incluso previendo un régimen de infracciones y sanciones para los casos en los que no se cumpla lo establecido.

El modelo expuesto pone de relieve que para llevar a cabo un adecuado seguimiento y control de las situaciones de incapacidad temporal se requiere una estructura dimensionada y unos procedimientos precisos, los cuales no se hallan en el ámbito del Cuerpo. Teniendo en cuenta la dificultad que supondría dotar a la Guardia Civil de una estructura y medios suficientes (tanto humanos como materiales) para llevar a cabo un seguimiento y control verdaderamente eficaces de dichas situaciones, a priori sería más oportuno explorar la posibilidad de externalizar dichos procesos en un servicio ajeno que los llevara a cabo y que, además, fuera el único competente para dictaminar o confirmar las bajas médicas emitidas por otros médicos ajenos a la Institución.

Dicha medida, aun teniendo en cuenta los costes asociados que conllevaría para la Institución, supondría sin lugar a dudas un avance importante en el procedimiento que hasta este momento se ha venido llevando a cabo en el ámbito de la gestión de las incapacidades temporales.

No obstante, dicha medida debería ir acompañada de una regulación normativa que amparara su actuación y estableciera un procedimiento de actuación detallado a semejanza del previsto en el Régimen General de la Seguridad Social. Sin lugar a dudas, una regulación específica y pormenorizada, que prevea mecanismos ágiles para el seguimiento y control de dichas situaciones y contundentes frente a posibles vulneraciones, sería una herramienta importante dentro del conjunto de medidas a ejercer para controlar y minimizar las consecuencias del absentismo profesional.

Otro de los aspectos de posible mejora en la gestión y control de las situaciones de incapacidad temporal radicaría en la modificación del régimen de retribuciones establecido legalmente. Si bien este aspecto trasciende del ámbito competencial de la Institución, los resultados experimentados en el índice de bajas a raíz de la reforma legal habida en 2012 demuestran que las medidas de índole económica tienen un efecto directo en la minimización de las situaciones de incapacidad temporal, e incluso en la reducción del índice de fraude en estas. Si bien, como se ha expuesto en el capítulo II, la Institución posee cierto margen de maniobra a la hora de regular el complemento de productividad,

la realidad es que este complemento supone una cantidad ínfima respecto a la suma total de los conceptos retributivos que componen el sueldo, por lo que aunque se establezca un régimen de compensación de este complemento orientado a penalizar las situaciones de incapacidad temporal (en determinados supuestos), dichas restricciones posiblemente no provocarían por sí solas una disminución estable y duradera en el número de situaciones de incapacidad temporal sino solo un efecto temporal. Por ello deviene necesario que las medidas a implementar se establezcan a más alto nivel, de forma conjunta e integral, para el conjunto de la Administración General del Estado.

Descendiendo a otros ámbitos de mejora orientados especialmente a la prevención de las situaciones de incapacidad temporal fraudulenta podría destacarse el destinado a endurecer el régimen sancionador previsto en la Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre, para dichas situaciones. El tipo disciplinario previsto en la ley orgánica para la simulación o prolongación de una incapacidad temporal se encuentra recogido como una falta grave. No obstante, si se establece un paralelismo con en el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, no parece coherente que para un trabajador cualquiera se prevea la posibilidad de que una simulación o prolongación de una incapacidad temporal se pueda traducir en un despido disciplinario (que trae como consecuencia la finalización del contrato laboral³⁵) y, en el ámbito de la Administración General del Estado, ello no traiga consecuencias prácticamente de ningún tipo.

Expuestas estas posibles propuestas que podrían revertir en la mejora del sistema de gestión y control de las situaciones de incapacidad temporal, resulta importante referir como ámbito inicial de mejora, la necesidad de que se lleven a cabo en el seno del Cuerpo los estudios y análisis necesarios que permitan tener un conocimiento exhaustivo del fenómeno, de sus causas y especialmente de su origen como punto de partida para llevar a cabo estas o aquellas mejoras o modificaciones que se consideren convenientes.

A este respecto debe decirse que en marzo de 2018 la Guardia Civil llevó a cabo un análisis sobre la incidencia del absentismo

³⁵ Existe numerosa jurisprudencia del Tribunal Supremo en la que se falla sobre el particular, entre otras la Sentencia del Tribunal Supremo 9395/2011, de 6 de octubre, de la Sala de lo Social, Sección 1, Rec. 3583/2010.

en hombres y mujeres orientado a analizar las posibles diferencias entre el absentismo profesional masculino y femenino. Para su desarrollo, el Servicio de Estadística del Cuerpo llevó a cabo un elaborado estudio en el que se analizaron las situaciones de incapacidad temporal en función de variables tales como la edad, el sexo, el origen geográfico, la escala, la causa y duración de la baja, etc.

A pesar del arduo trabajo realizado las conclusiones obtenidas no reflejaron el posible origen ni las causas de un índice tan elevado de absentismo focalizándose más sus resultados en los patrones conductuales de hombres y mujeres respecto a la tipología y duración de las incapacidades temporales.

Así las cosas, la situación actual en el seno del Cuerpo respecto al grado de conocimiento del fenómeno sigue siendo prácticamente la misma que antes de llevar a cabo el estudio descrito, toda vez que los resultados obtenidos no permiten descender hasta aspectos tan relevantes como el origen, las causas, así como los factores que promueven su continuidad o incluso un crecimiento sostenido en el tiempo.

Conclusiones

Si bien es innegable que el absentismo profesional derivado de incapacidad temporal se trata de un fenómeno complejo y transversal en el que participan numerosas variables, también lo es que su gestión y control deben ser coherentes con la dificultad que este entraña, motivo por el cual la Guardia Civil debe dotarse necesariamente de las herramientas y mecanismos idóneos que le permitan afrontarlo del mejor modo.

Ello pasa inexcusablemente por hacer una profunda y escrupulosa revisión del actual sistema de gestión y control de las situaciones de incapacidad temporal y, especialmente, un estudio exhaustivo del origen y causas de dicha problemática más allá de mantener una actitud de cierta pasividad y de tolerancia frente a unos índices de absentismo profesional por incapacidad temporal anormalmente elevados e injustificados.

Desde un plano objetivo, y tras el estudio de las estadísticas y evolución de las situaciones de incapacidad temporal en el Cuerpo, ha quedado confirmado que el absentismo profesional por esta causa, aun habiendo experimentado una importante disminución en 2012 como consecuencia de las reformas legislativas

habidas, ha crecido de forma sostenida en los últimos diez años alcanzando unos niveles en la actualidad que van más allá de los que se consideran deseables en cualquier organización.

De igual modo los estudios hasta el momento efectuados en la Institución no desentrañan cuáles son las posibles causas ni el origen de una incidencia tan elevada, ni se encuentran claros factores exógenos a los que pueda atribuirse esta situación o que la justifique.

Esta situación acontece sin embargo en un contexto en el que de manera progresiva e intensa se han mejorado las condiciones profesionales y personales de los guardias civiles especialmente en los ámbitos de la prestación del servicio, la jornada y horario de trabajo, la conciliación de la vida profesional, personal y familiar e, igualmente, en el ámbito de la prevención de riesgos laborales implantando progresivamente y de forma efectiva nuevos elementos para mejorar dicha protección. Sin embargo, a pesar del esfuerzo realizado en estas medidas que componen la prevención primaria, no se ha obtenido el reflejo esperado en los niveles de absentismo profesional.

Asimismo, el nivel de eficacia logrado en la gestión y control de las situaciones de incapacidad temporal por parte de los servicios médicos del Cuerpo ha sido también muy limitado, principalmente por una carencia de efectivos médicos, tanto en términos cuantitativos como cualitativos de especialistas de las ramas médicas cuyas patologías tienen más incidencia dentro del total de bajas, no habiéndose logrado tampoco minimizar su incidencia a través de su actuación.

Sin lugar a dudas, la falta de potenciación de los servicios médicos del Cuerpo (los cuales cuentan cada vez con menos efectivos) y la inexistencia de instrumentos directos y específicos para llevar a cabo los cometidos de inspección que tienen legalmente encomendados, ha derivado en un ineficaz control de las situaciones de incapacidad temporal, en ocasiones difícil de llevar a cabo e incluso en otras inexistente.

En cuanto a la prevención terciaria, las medidas comprendidas en este estudio, a pesar de haber quedado demostrado que tienen un efecto directo en la minimización de las situaciones de incapacidad temporal (especialmente las de índole económica), se trata de medidas cuyo ámbito competencial (salvo algunas excepciones) trasciende del institucional por lo que resulta difícil promover y plantear soluciones de esta naturaleza cuando su

regulación reside en los órganos superiores directores de la Administración General del Estado.

Uno de los aspectos transversales que han actuado también como freno a la efectividad de las medidas incardinadas en todos los niveles preventivos ha sido ciertamente la carencia de una regulación específica y detallada, que prevea mecanismos ágiles y contundentes para la gestión de las incapacidades temporales y, especialmente, frente a sus vulneraciones.

Así, en una visión de conjunto, ha quedado demostrado que el grado de efectividad de las medidas incardinadas en cada uno de los niveles de prevención (especialmente en la prevención secundaria) no es suficiente para afrontar adecuadamente la gestión integral de las situaciones de incapacidad temporal dentro de la Institución, principalmente por presentar carencias funcionales y de dimensionamiento de las estructuras médicas que impiden que pueda llevarse a cabo un tratamiento completo y especializado de dichas situaciones.

Bibliografía

- ALBA RAMÍREZ, A. «La incapacidad temporal para el trabajo: análisis económico de su incidencia y su duración». Ministerio de Trabajo e Inmigración y Universidad Carlos III, 2009. Disponible en http://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/f4e8cb57-4ff0-4c03-abbf-3003665f18a3/F9_07.pdf?MOD=AJPERES&CVID=.
- BLASCO FERNÁNDEZ, E. *Problemática de la Guardia Civil en la determinación de la existencia de insuficiencia temporal o definitiva de condiciones psicofísicas. Posibles soluciones*. Monografía. CESEDEN, 2008.
- CERECEDO PÉREZ, M. J.; TOVAR BOBO, M. y ROZADILLA ARIAS, A. «Medicalización de la vida. Etiquetas de enfermedad: todo un negocio». *Atención Primaria*, vol. 45(8). 2013, pp. 434-438. Disponible en <https://www.elsevier.es/es-revista-atencion-primaria-27-articulo-medicalizacion-vida-etiquetas-enfermedad-todo-S0212656713001844>.
- DOMÉNECH ORTEGA, J. S. *Seguimiento de las bajas sanitarias. Estudio de nuevos procedimientos*. Monografía. CESEDEN, 2007.
- DOMÍNGUEZ MUÑOZ, A.; DE LA FUENTE MADERO, J. L.; GÓMEZ ÁLVAREZ, A. M.; LÓPEZ LÓPEZ, M. J.; GARCÍA RUIZ, P. y LÓPEZ PÉREZ, R. M. «Revisión de la distorsión clínica en la incapacidad temporal: nuevos procesos en los 18 meses tras al alta por inspección». *Behavior & Law Journal*, 3(1). 2017, pp. 42-51. Disponible en <http://behaviorandlawjournal.com/index.php/BL/article/view/42>.
- DOMÍNGUEZ MUÑOZ, A.; LÓPEZ PÉREZ, R.; GORDILLO LEÓN, F.; PÉREZ-NIETO, M. A.; GÓMEZ ÁLVAREZ, A. y DE LA FUENTE MADERO, J. L. «Distorsión clínica y simulación en la incapacidad temporal: un estudio preliminar». *Psicopatología Clínica, Legal y Forense*, Vol. 13. 2013, pp. 29-45. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6380083>.
- GARCÍA VILLAPLANA, M. D. «Absentismo e incapacidad laboral. Promover organizaciones saludables como garantía de excelencia y efectividad organizativa». Colección de estudios n.º 19. Consejo Económico y Social del Principado de Asturias, 2015. Disponible en <https://ria.asturias.es/RIA/handle/123456789/5385>.
- GARCÍA MARTÍN, S. *Las bajas psiquiátricas en la Guardia Civil*. Monografía. CESEDEN, 2008.

- MARÍN LIZÁRRAGA, F. J. «El derecho de asociación con fines profesionales de los guardias civiles en el marco de la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil». Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid. Madrid: 2011.
- MEJÍAS ELETA, J. *Las bajas psiquiátricas en las FAS*. Monografía. CESEDEN, 2007.
- ORDÓÑEZ ANDREY, A. *Aproximación a un nuevo concepto de Sanidad Militar, como consecuencia de la falta de médicos en el Cuerpo de Sanidad Militar*. Monografía. CESEDEN, 2007.
- RIBAYA MALLADA, F. J. «La gestión del absentismo laboral: concepto, características y medición». *Capital Humano*, 11 (extra 111). 1998, pp. 16-34. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=154887>.
- SANTAMARÍA FERNÁNDEZ, P.; CAPILLA RAMÍREZ, P. y GONZÁLEZ ORDIC, H. «Prevalencia de simulación en incapacidad temporal: percepción de los profesionales de la salud». *Clínica y Salud*, Vol. 24 (3). 2013, pp. 139-152. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5150468>
- VICENTE PARDO, J. M. «La gestión de la incapacidad laboral, algo más que una cuestión económica». *Medicina y Seguridad del Trabajo*, 64 (251). 2018, pp. 131-160. Disponible en http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0465-546X2018000200131&lng=es&nrm=iso&tlng=es.
- VICENTE PARDO, J. M. «Hacia un nuevo marco que regule la valoración médica de la capacidad/incapacidad laboral. Propuestas de mejora y áreas de cambio». *Medicina y Seguridad del Trabajo*, Vol. 62, supl. extra. 2016. Disponible en http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0465-546X2016000400005.
- ADECCO. «VII Informe Adecco sobre absentismo laboral». 2017. Disponible en <https://adecco.es/wp-content/uploads/2018/06/NdP-La-tasa-de-absentismo-en-Espa%C3%B1a-alcanza-sum%C3%A1ximo-hist%C3%B3rico-un-5.pdf>.
- Manual de Tiempos óptimos de Incapacidad Temporal*. Cuarta Edición. Instituto Nacional de la Seguridad Social, 2017. Disponible en http://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/d24cc76a-e1f4-49b6-b36f-fb8fc00a32a7/Manual+Tiempos+%C3%93ptimos+IT_Castellano_v4.0_+Accesibilidad.pdf?MOD=AJPERES&CVID=.

ANEXOS

Anexo A

EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE BAJAS DESDE 2010

	Total bajas	Total días
2010	70.401	2.284.695
2011	70.465	2.171.874
2012	58.111	1.924.814
2013	51.009	1.315.953
2014	60.717	1.776.413
2015	68.115	1.921.863
2016	63.613	1.935.167
2017	72.158	2.078.648
2018	72.402	1.975.183

Anexo B

ACTUACIONES LLEVADAS A CABO POR EL SERVICIO DE
PREVENCIÓN DE LA GUARDIA CIVIL

	CENTROS DE SERVICIO ¹	PUESTOS DE SERVICIO ²	MEDIDAS DE EMERGENCIA
Número total	2.217	82.606	2.148
Realizados durante el 4º trimestre 2018	38	493	21
Total realizados hasta fin 4º trimestre 2018	859	51.406	1.342
Porcentaje realizado durante 4º trimestre	1,71 %	0,60 %	0,98 %
Porcentaje realizado sobre el total	38,75 %	62,23 %	62,48 %
Pendiente de realizar	61,25 %	37,77 %	37,52 %

(1) Los centros de servicio se corresponden con unidades al completo.

(2) Los puestos de servicio se corresponden con los puestos de trabajo individuales.

EFFECTIVOS PRESENTES EN LOS SERVICIOS DE SANIDAD Y
PSICOLOGÍA DE LA GUARDIA CIVIL

Psicólogos	
Guardias civiles	41
Cuerpo Militar de Sanidad	4
Total:	45

Médicos	
Guardias civiles	2
Cuerpo Militar de Sanidad	25
Personal laboral	14
Total:	41

ATS	
Guardias civiles	22
Cuerpo Militar de Sanidad	25
Personal laboral	6
Total:	53

*Datos obtenidos a fecha 01/04/2019.

Composición del grupo de trabajo

- Presidente:* **D. Antonio Esteban López**
General de brigada. Jefe de Estudios de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (ESFAS)
- Coordinador:* **D. Miguel Ángel Castillo Toledo**
Coronel de la Guardia Civil. Jefe de la Sección de Acción Tutorial de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas.
- Vocales:* **D. Juan Miguel Evangelista Pintado**
Capitán de corbeta de la Armada
- D. Carlos Cordón Castosa**
Capitán de corbeta de la Armada
- D. Jaime Michelena García**
Comandante del Ejército de Tierra
- D. Miguel Heine Fernández-Mazarambroz**
Carrera diplomática
- D^a. Alicia Moral Revilla**
Carrera diplomática
- D. Eduardo Almazán-García Campos**
Capitán de corbeta de la Armada
- D^a Anya Clare Shepherd**
Capitán de corbeta de la Armada Real del Reino Unido
- D^a Tamara Roselló Martínez**
Comandante de la Guardia Civil

Relación de Monografías del CESEDEN

1. Clausewitz y su entorno intelectual. Kant, Guibert, Fichte, Moltke, Schlieffen, Lenin
2. Las Conversaciones de Desarme Convencional (CFE)
3. Disuasión convencional y conducción de conflictos: el caso de Israel y Siria en el Líbano
4. Cinco sociólogos de interés militar
5. Primeras Jornadas de Defensa Nacional
6. Prospectiva sobre cambios políticos en la antigua URSS. Escuela de Estados Mayores Conjuntos. XXIV Curso 91/92
7. Cuatro aspectos de la defensa nacional. (Una visión universitaria)
8. Segundas Jornadas de Defensa Nacional
9. IX y X Jornadas CESEDEN-IDN de Lisboa
10. XI y XII Jornadas CESEDEN-IDN de Lisboa
11. Anthology of the essays
12. XIII Jornadas CESEDEN-IDN de Portugal. La seguridad de la Europa Central y la Alianza Atlántica
13. Terceras Jornadas de Defensa Nacional

14. II Jornadas de Historia Militar. La presencia militar española en Cuba (1868-1895)
15. La crisis de los Balcanes
16. La Política Europea de Seguridad Común (PESC) y la Defensa
17. Second anthology of the essays
18. Las misiones de paz de la ONU
19. III Jornadas de Historia Militar. Melilla en la historia militar española
20. Cuartas Jornadas de Defensa Nacional
21. La Conferencia Intergubernamental y de la Seguridad Común Europea
22. IV Jornadas de Historia Militar. El Ejército y la Armada de Felipe II, ante el IV centenario de su muerte
23. Quintas Jornadas de Defensa Nacional
24. Altos estudios militares ante las nuevas misiones para las Fuerzas Armadas
25. Utilización de la estructura del transporte para facilitar el cumplimiento de las misiones de las Fuerzas Armadas
26. Valoración estratégica del estrecho de Gibraltar
27. La convergencia de intereses de seguridad y defensa entre las Comunidades Europeas y Atlánticas
28. Europa y el Mediterráneo en el umbral del siglo XXI
29. I Congreso Internacional de Historia Militar. El Ejército y la Armada en 1898: Cuba, Puerto Rico y Filipinas
30. Un estudio sobre el futuro de la no-proliferación
31. El islam: presente y futuro
32. Comunidad Iberoamericana en el ámbito de la Defensa
33. La Unión Europea Occidental tras Ámsterdam y Madrid
34. Iberoamérica, un reto para España y la Unión Europea en la próxima década
35. La seguridad en el Mediterráneo. Coloquios C-4/1999
36. Marco normativo en que se desarrollan las operaciones militares
37. Aproximación estratégica española a la última frontera: la Antártida
38. Modelo de seguridad y defensa en Europa en el próximo siglo

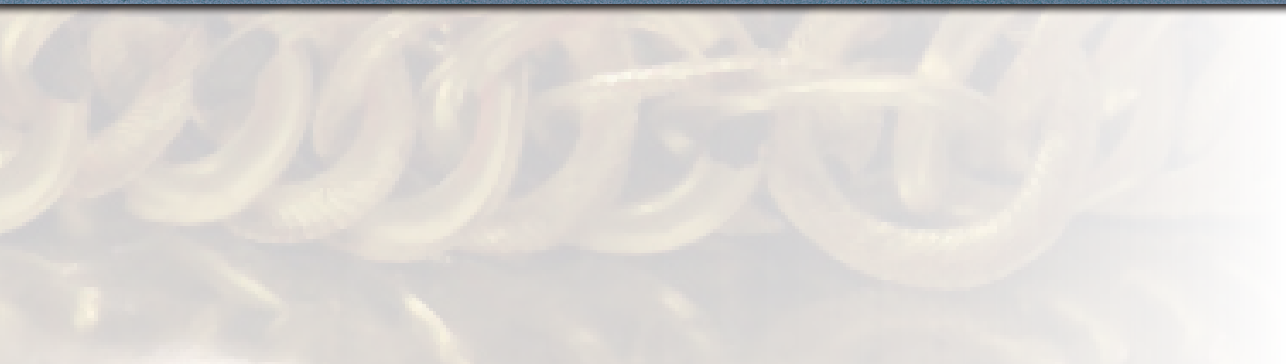
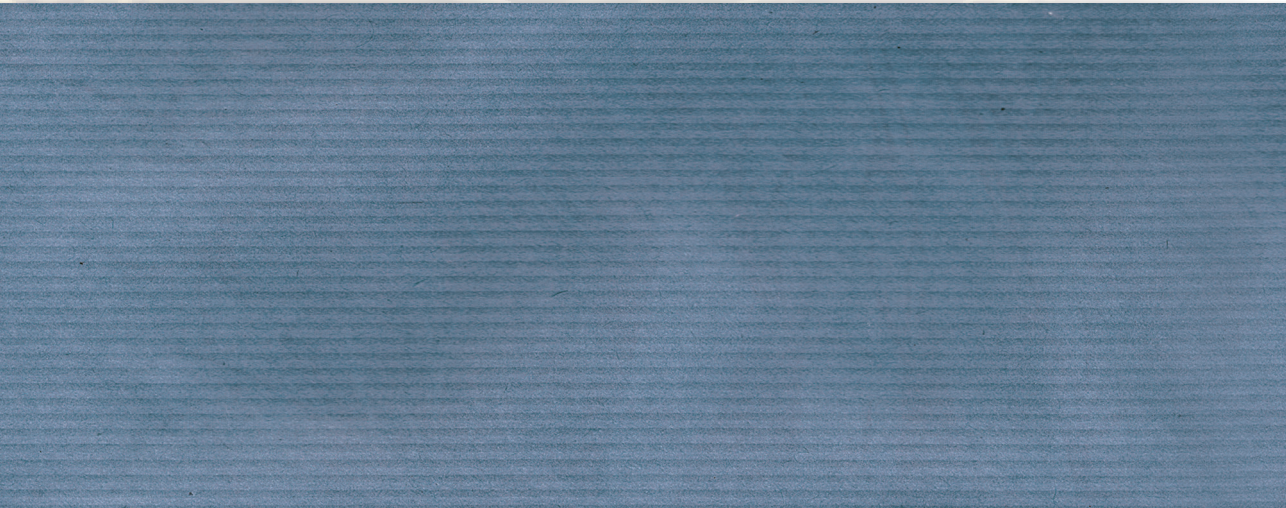
39. V Jornadas de Historia Militar. La aviación en la guerra española
40. Retos a la seguridad en el cambio de siglo. (Armas, migraciones y comunicaciones)
41. La convivencia en el Mediterráneo Occidental en el siglo XXI
42. La seguridad en el Mediterráneo. Coloquios C-4/2000
43. Rusia: conflictos y perspectivas
44. Medidas de confianza para la convivencia en el Mediterráneo Occidental
45. La cooperación Fuerzas de Seguridad-Fuerzas Armadas frente a los riesgos emergentes
46. La ética en las nuevas misiones de las Fuerzas Armadas
47. VI Jornadas de Historia Militar. Operaciones anfibias de Gallípoli a las Malvinas
48. La Unión Europea: logros y desafíos
49. La seguridad en el Mediterráneo. Coloquios C-4/2001
50. Un nuevo concepto de la defensa para el siglo XXI
51. Influencia rusa en su entorno geopolítico
52. Inmigración y seguridad en el Mediterráneo: el caso español
53. Cooperación con Iberoamérica en el ámbito militar
54. Retos a la consolidación de la Unión Europea
55. Revisión de la Defensa Nacional
56. Investigación, Desarrollo e innovación (I+D+i) en la Seguridad y la Defensa
57. VII Jornadas de Historia Militar. De la Paz de París a Trafalgar (1763-1805). Génesis de la España contemporánea
58. La seguridad en el Mediterráneo. Coloquios C-4/2002
59. El Mediterráneo: Proceso de Barcelona y su entorno después del 11 de septiembre
60. La industria de defensa: el desfase tecnológico entre la Unión Europea y Estados Unidos de América
61. La seguridad europea y las incertidumbres del 11 de septiembre
62. Medio ambiente y Defensa
63. Pensamiento y pensadores militares iberoamericanos del siglo XX y su influencia en la Comunidad Iberoamericana

64. Estudio preliminar de la operación: Libertad para Irak
65. Adecuación de la defensa a los últimos retos
66. VIII Jornadas de Historia Militar. De la Paz de París a Trafalgar (1763-1805). La organización de la defensa de la Monarquía
67. Fundamentos de la estrategia para el siglo XXI
68. Las fronteras del mundo iberoamericano
69. Occidente y el Mediterráneo: una nueva visión para una nueva época
70. IX Jornadas de Historia Militar. De la Paz de París a Trafalgar (1763-1805). Las bases de la potencia hispana
71. Un concepto estratégico para la Unión Europea
72. El vínculo transatlántico
73. Aproximación a las cuestiones de seguridad en el continente americano
74. Defensa y Sociedad Civil
75. Las organizaciones internacionales y la lucha contra el terrorismo
76. El esfuerzo de defensa. Racionalización y optimización
77. El vínculo transatlántico en la guerra de Irak
78. Mujer, Fuerzas Armadas y conflictos bélicos. Una visión panorámica
79. Terrorismo internacional: enfoques y percepciones
80. X Jornadas de Historia Militar. De la Paz de París a Trafalgar (1763-1805). El acontecer bélico y sus protagonistas
81. Opinión pública y Defensa Nacional en Iberoamérica
82. Consecuencias de la guerra de Irak en el Mediterráneo Occidental
83. La seguridad en el Mediterráneo. Coloquio C-4/2004-2005
84. Hacia una política de cooperación en Seguridad y Defensa con Iberoamérica
85. Futuro de la Política Europea de Seguridad y Defensa
86. Una década del Proceso de Barcelona: evolución y futuro
87. El conflicto árabe-israelí: nuevas expectativas
88. Avances en tecnologías de la información y de las comunicaciones para la Seguridad y la Defensa
89. La seguridad en el Mediterráneo. Coloquio C-4/2006

90. La externalización en las Fuerzas Armadas: equilibrio entre el apoyo logístico propio y el externalizado
91. La adhesión de Turquía a la Unión Europea
92. La seguridad en el Mediterráneo: complejidad y multidimensionalidad
93. La situación de seguridad en Irán: repercusión en el escenario regional y en el entorno mundial
94. Tecnología y Fuerzas Armadas
95. Integración de extranjeros en las Fuerzas Armadas españolas
96. El mundo iberoamericano ante los actuales retos estratégicos
97. XI Jornadas de Historia Militar. La enseñanza de la historia militar en las Fuerzas Armadas
98. La energía y su relación con la Seguridad y Defensa
99. Prospectiva de Seguridad y Defensa: viabilidad de una unidad de prospectiva en el CESEDEN
100. Repercusión del actual reto energético en la situación de seguridad mundial
101. La evolución de la Seguridad y Defensa en la Comunidad Iberoamericana
102. El Oriente Próximo tras la crisis de El Líbano
103. Los estudios de posgrado en las Fuerzas Armadas
104. Las fronteras exteriores de la Unión Europea
105. La industria y la tecnología en la Política Europea de Seguridad y Defensa
106. De la milicia concejil al reservista. Una historia de generosidad
107. La Agencia Europea de Defensa: pasado, presente y futuro
108. China en el sistema de seguridad global del siglo XXI
109. Naciones Unidas como principal elemento del multilateralismo del siglo XXI
110. Las relaciones de poder entre las grandes potencias y las organizaciones internacionales
111. Las nuevas guerras y la polemología
112. La violencia del siglo XXI. Nuevas dimensiones de la guerra

113. Influencia de la nueva Rusia en el actual sistema de seguridad
114. La nueva geopolítica de la energía
115. Evolución del concepto de interés nacional
116. Sesenta años de la OTAN ¿Hacia una nueva estrategia?
117. La importancia geoestratégica del África Subsahariana
118. El Mediterráneo: cruce de intereses estratégicos
119. Seguridad Nacional y estrategias energéticas de España y Portugal
120. Las armas NBQ-R como armas de terror
121. El futuro de las relaciones Latinoamérica-Estados Unidos
122. La influencia social del islam en la Unión Europea
123. África ¿nuevo escenario de confrontación?
124. Las nuevas guerras: globalización y sociedad
125. El impacto de la crisis económica en el área de la Seguridad y la Defensa
126. El ciberespacio. Nuevo escenario de confrontación
127. En una sociedad posheroica: la transformación del paradigma militar
128. Los ámbitos no terrestres en la guerra futura: espacio
129. Valores y conflictos. Las claves culturales en el conflicto del siglo XXI
130. Análisis prospectivo de las operaciones de multipolaridad
131. Nuevas guerras. Nuevas paces
132. Valores y conflictos. Aproximación a la crisis
133. Análisis y evaluación de la estabilidad del Magreb
134. África: riesgos y oportunidades en el horizonte de 2035
135. Enfoque integral de la seguridad en el espacio marítimo español
136. El liderazgo en las Fuerzas Armadas del siglo XXI
137. Necesidad de una conciencia nacional de ciberseguridad. La ciber-defensa: un reto prioritario
138. Racionalización de las estructuras de las Fuerzas Armadas. Hacia una organización conjunta
139. África futuro escenario de operaciones militares
140. Capacidades futuras de las Fuerzas Armadas

141. Recursos vitales y recursos energéticos. Implicaciones para la seguridad
142. 141-B. Vital resources and energy resources. Repercussions for security
143. Nanociencia, nanotecnología y defensa
144. La piratería emergente en el Golfo de Guinea. Estrategia de la UE para el Golfo de Guinea
145. África
146. Nuestra frontera más avanzada entre el Sahara Occidental y Senegal
147. La industria de defensa en España tras los consejos europeos de diciembre de 2013 y junio de 2015
148. La geopolítica líquida del siglo XXI
149. Inteligencia. Un enfoque integral
150. El nivel operacional
151. Efectos sobre la PCSD de la Unión Europea de la crisis migratoria
152. La coordinación de elementos militares policiales y judiciales en las misiones de reconstrucción de los Estados
153. Las migraciones internacionales, percepción y realidad. Un análisis desde la perspectiva de la seguridad
154. XIX CEMFAS. Selección de trabajos fin de curso



SECRETARÍA
GENERAL
TÉCNICA
SUBDIRECCIÓN GENERAL
DE PUBLICACIONES
Y PATRIMONIO CULTURAL



9 788490 914533