

El crimen organizado, el quinto jinete del Apocalipsis: la guerra de cinco bloques

Resumen

La guerra como batalla entre hombres y máquinas o como suceso decisivo en una disputa relacionada con asuntos internacionales ya no existe. El paradigma de la guerra ha cambiado pero no parece claro que hayamos asimilado sus consecuencias. Sin embargo, La guerra sigue siendo el acto político más relevante al que puede enfrentarse un Estado, una nación o una sociedad aunque haya perdido sus contornos. La necesidad de redefinirlos ha puesto en circulación distintos términos y enfoques para intentar aprehender los efectos de la desestatalización, la desmilitarización y el carácter asimétrico del fenómeno guerra en nuestros días.

Los Estados, que durante siglos se habían apoderado y empoderado por la guerra, son cada vez más reticentes a utilizar la guerra como mecanismo de resolución de conflictos, consintiendo que otros actores compitan utilizando la violencia con una finalidad política o no del todo. El resultado es que las guerras se prolongan y terminan siendo la continuación de los negocios por otros medios. El crimen organizado con implicaciones internacionales tiene un papel clave en la prolongación de la guerra al alimentarla con los recursos que genera. Inicialmente puede ser una actividad relacionada con la financiación de grupos armados pero la dinámica del negocio y sus grandes beneficios pueden terminar por transformar una función instrumental en la finalidad fundamental del conflicto. El crimen organizado se convierte en el quinto jinete del Apocalipsis encargándose de alimentar a todos los demás. Aparece una guerra de cinco bloques.

Palabras clave

Guerra híbrida, crimen organizado, nuevas guerras, desmilitarización, guerra asimétrica, tráfico ilícito, guerras prolongadas.

Organized crime, the Fifth Rider of the Apocalypse: The five-block war

Abstract

War as a battle between men and machines or as a decisive event in a dispute related to international affairs no longer exists. The paradigm of war has changed but it does not seem clear that we have assimilated its consequences. However, war remains the most important political act that can be faced by a state, a nation or a society even if it has lost its contours. The need to redefine them has put into circulation different terms and approaches to try to apprehend the effects of de-nationalization, demilitarization and the asymmetric character of the war phenomenon in our days.

States, which for centuries had seized and empowered by war, are increasingly reluctant to use war as a conflict resolution mechanism, allowing other actors to compete using violence with a political purpose or not at all. The result is protracted wars. War becomes the continuation of business by other means. Organized crime with international implications plays a key role in prolonging the war by feeding it with the resources it generates. Initially it may be an activity related to the financing of armed groups but the business dynamics and its great benefits may end up transforming an instrumental function into the fundamental purpose of the conflict. Organized crime becomes the fifth horseman of the Apocalypse in charge of feeding all the others. A war of five blocks appears.

Keywords

Hybrid war, organized crime, new wars, demilitarization, asymmetric war, illicit trafficking, protracted wars.

La guerra de cuatro bloques y el emerger de la guerra híbrida

El general James Mattis fue el primero, en un artículo de 2005, en poner en circulación el término de guerra híbrida¹. Pretendía con ello mejorar, ampliándolo, el modelo del anterior comandante general de la Infantería de Marina norteamericana, el general Charles Krulak. El general Krulak, que había resaltado la cada vez más estrecha y directa relación entre los niveles de conducción de la guerra de la mano del famoso cabo estratégico, descubría además la complejidad de un escenario táctico fragmentado en bloques. La guerra de los tres bloques o tres tableros era un modelo alternativo al desarrollado por la Revolución de los Asuntos Militares (RMA). La abrumadora superioridad tecnológica de las Fuerzas Armadas norteamericanas, impulsada por la RMA, podía en tres semanas derribar el régimen de Sadam Hussein pero no servía para derrotar a grupos armados con los desechos de guerra del ejército derrotado y con fuerte implantación local.

Las guerras de Irak y Afganistán obligaron a los norteamericanos a releer lo escrito por un comandante general de la Infantería de Marina y que en gran medida había sido desdeñado. La guerra de Irak no comienza el 20 de marzo de 2003 con la invasión del país, la verdadera guerra comenzará el 9 de abril al ocupar Bagdad. El nuevo modelo exigía integrar nuevas misiones y realidades que obligaban a reajustar la doctrina militar norteamericana y cambiar las prioridades establecidas en las décadas de los ochenta y noventa. El artículo «The Strategic Corporal: Leadership in the Three Block War»² firmado en 1999 por el general Krulak señalaba que el soldado debía simultáneamente enfrentarse a tres bloques de tareas en el mismo escenario: El combate, la gestión de crisis y la ayuda humanitaria.

Desde esta perspectiva, no solo se desdibujan los límites verticales de mando sino también los horizontales en el campo táctico. Una misma fuerza, un mismo combatiente, con una sola instrucción y adiestramiento, con un mismo equipo, con una misma cultura corporativa, con un mismo espíritu de cuerpo, se ven de esta manera obligados a realizar actividades dispares, conectadas por supuesto en los niveles superiores pero difíciles de integrar simultáneamente en el pensar y sentir de un soldado.

¹ MATTIS, James y HOFFMAN, Frank (2005) «*Future Warfare: The Rise of Hybrid Wars*» Proceedings Magazine, November 2005 vol. 131. US Naval Institute, Annapolis.

<http://milnewstbay.pbworks.com/f/MattisFourBlockWarUSNINov2005.pdf>

² http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/usmc/strategic_corporal.htm

El fin de la guerra es algo más que la derrota del enemigo. La imposición de la paz cuando se ataca o la restauración de la paz cuando se defiende son el sentido final de la guerra. Por eso la guerra no acaba con la destrucción de la fuerza enemiga sino con una nueva paz que busca una forma distinta de orden político. «La incapacitación bélica del adversario, no es otra cosa que un medio al servicio de la política, y se ordena en última instancia a recuperar las condiciones en las que la acción política pacífica puede poseer validez y eficacia»³.

Evidentemente los fines y los medios están relacionados y sería difícil cuestionar hoy la necesidad de integrar misiones en principio tan distantes como destruir y construir. La novedosa dificultad nace de su simultaneidad. El protagonista es el mismo hombre que frente a cada situación, quizá en el mismo día, tendrá que decidir la naturaleza de su misión.

Hasta no hace mucho el soldado en campaña estaba obligado a actuar, a luchar, a permanecer pero no tenía por qué cuestionarse el sentido de lo que hacía. «No comprender nada de la batalla es un elemento apreciable del confort del soldado. No hay, cuando se está inmerso en el peligro, deber mejor acogido que el no pensar»⁴. Las decisiones del combatiente dejaban de recorrer el dominio de lo político, de lo social y casi de lo humano y se concentraban en el campo de batalla, donde la primera tarea es la supervivencia. «La guerra, en tanto que sea guerra y que en ella se arriesgue la piel, será esencialmente cosa del instinto»⁵.

La dimensión estratégica de las posibles acciones de un cabo y la guerra de tres bloques complica mucho la vida al que con su arma en la mano se enfrenta en primera línea a nuevas responsabilidades, entre otras la de decir si el que está enfrente es amigo o enemigo o en qué medida es una cosa u otra.

No obstante, el primer bosquejo del soldado híbrido no estaba del todo completo. El general James Mattis introducirá pocos años después un cuarto bloque, un nuevo tablero, donde se mueven la información, la comunicación y las ideas. La batalla de las ideas para el general Mattis es el tablero que debe sincronizar a los tres bloques anteriores. Un nuevo bloque emerge y su relevancia cambia el enfoque tanto como para alterar la terminología y las relaciones entre las misiones. Cada tarea está asociada a un mensaje y debe ser coherente con el discurso de la guerra. La nueva aproximación se

³ WALZER, Michael. (1992). «*Just and Unjust wars*». Nueva York: Basic Books, Nueva York.

⁴ FULLER, John F.C. (1984). «*La Dirección de la guerra*». Colección Ediciones Ejército, Madrid.

⁵ Cita atribuida a Ardant du Picq.

convierte en una guerra de cuatro bloques, un nuevo concepto, apenas esbozado, que se llama guerra híbrida. La intención del general Mattis era presentar un esbozo de modelo que permitiera contar con una referencia ordenada para moverse en la comarca de la incertidumbre creciente que es la guerra.

La guerra en el Líbano de Israel contra Hezbolá recuperó la expresión guerra híbrida, para aplicarlo a una lucha contra un actor no estatal que no podía definirse exclusivamente como grupo terrorista. Sin entrar en detalles que nos permitan descubrir lo que es o no Hezbolá, lo cierto es que la campaña de las Fuerzas de Defensa de Israel en el sur del Líbano en 2006 para derrotar a este grupo chiita no terminó con una victoria incontestable de las hasta entonces invencibles Fuerzas Armadas del Estado de Israel⁶. El Gobierno israelita de Ehud Olmert, con su Resolución 525, creó la Comisión Winograd para investigar los hechos. Asignándole la misión de: «Examinar los fallos, determinar las conclusiones y presentar las recomendaciones tal como sea oportuno en materia política y en lo relativo al sistema de defensa, en todos aquellos aspectos que tienen que ver con la guerra».

El informe de la comisión criticaba duramente tanto a los responsables políticos de la conducción de la guerra como a los militares, incluyendo al primer ministro Ehud Olmert, al ministro de Defensa Amir Pérez y al comandante en jefe de las Fuerzas de Defensa de Israel, el general Dan Jalutz. Por otra parte, presentó conclusiones y recomendaciones para corregir los errores cometidos durante la guerra contra Hezbolá, reconociendo que las FDI no estaban preparadas para ese tipo de guerra.

«Israel ha comenzado una guerra, que se ha terminado sin una clara victoria militar. Una organización paramilitar de casi 2.000 personas resistió durante un par de semanas al ejército más fuerte del Oriente Medio, que disponía de una absoluta superioridad aérea y de grandes ventajas tecnológicas»⁷.

Una forma de guerra inesperada había paralizado a las Fuerzas de Defensa de Israel, estancando sus operaciones militares e impidiéndolas alcanzar sus objetivos. Pero no

⁶ «Hezbolá atacó con un misil antibuque, similar en diseño al misil chino C-802, una corbeta de la clase Sa'ar 5 de la marina de Israel, matando a cuatro marinos y dejando inoperativo el barco. A pesar del hecho de que el nuevo carro de combate, Merkava MC-4, está considerado como uno de los más seguros, así como el más letal en el mundo, las unidades acorazadas de las FDI sufrieron importantes pérdidas durante sus operaciones en el Líbano meridional. 22 carros recibieron impactos que penetraron su coraza, provocando la muerte de 30 soldados y más de 100 heridos».

SPANÓ, Vincenzo (2009) «*El informe de la comisión Winograd y sus consecuencias*. Monografía del CESEDEN, núm. 111, Las nuevas guerras y la polemología. Ministerio de Defensa, Madrid.

<ftp://10.7.100.116/2010/MG%20111.pdf>

⁷ Comisión WINOGRAD. «*Interim Report*». Gobierno Israel. Jerusalén, 30 de abril del 2007, p. 4.

solo eso, Hezbolá había obligado al Estado de Israel a revisar su proceso de toma de decisiones y la revisión de su modelo de empleo de la fuerza. Durante demasiado tiempo, las FDI se habían empleado en Gaza y Cisjordania en misiones que no requerían el mantenimiento de la capacidad de combate coordinado entre las distintas armas y el enfoque conjunto de las operaciones, afectando a su calidad como fuerza convencional. En la campaña del Líbano aparecieron errores graves de coordinación de los apoyos de fuego de la artillería y la aviación táctica, errores en la dirección de la maniobra de los carros y su sincronización con la infantería, errores en el apoyo logístico que ponían en evidencia la necesidad de reajustar los niveles de instrucción y adiestramiento del ejército. Al mismo tiempo, surgió la necesidad de renovar algunos equipos. El concepto de guerra híbrida, en este caso, puso en marcha una revisión militar que pretendió y consiguió combinar tácticas, técnicas y procedimientos propios de una guerra convencional con los particulares de una lucha contrainsurgente y una lucha contraterrorista. Emerge de esta manera un nuevo paradigma que encauza en un solo flujo graduado la forma de utilizar la fuerza en un escenario que combina distintos tipos de guerra. Desde entonces, el término se ha venido utilizando continuamente, especialmente después de la guerra de Ucrania en 2014. No obstante, el concepto de guerra híbrida sigue siendo demasiado escurridizo, no del todo definido y asociado a lo que se llaman zonas grises.

La guerra híbrida es por lo tanto un término que nace del campo táctico como respuesta a una nueva forma de guerra, que con el tiempo ha sido utilizado en otros ámbitos y niveles de conducción. Antes del éxito híbrido se habían planteado otras opciones. Martin Shaw usó la expresión guerra degenerada⁸, otros autores preferían hablar de guerras posmodernas, también se hablaba de guerras privatizadas, poco después sería Mary Kaldor quien daría entrada a las nuevas guerras⁹. El general británico sir Rupert Smith también reconoce que nos enfrentamos a un nuevo paradigma de la guerra. Su libro *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World* comienza afirmando que «la guerra ya no existe»; es decir, la guerra como «batalla entre hombres y máquinas» o como «un suceso decisivo en una disputa relacionada con asuntos internacionales». Emerge así lo que el general llama «la guerra entre la gente»¹⁰. Sin pretender ser exhaustivo, todos

⁸ SHAW, Martin (1999) «*War and globality: The role and character of war in the global transition*». Ashgate Publishing, Farnham.

⁹ KALDOR, Mary (2001) «*Las nuevas guerras*». Tusquet Editores, Barcelona.

¹⁰ «*War amongst the people*».

estos planteamientos son una manifestación de nuevas denominaciones, que revelan que lo que fue la guerra ha cambiado de forma. El resultado es una nueva configuración de la guerra caracterizada por la desestatalización, la desmilitarización y el empleo asimétrico de la violencia.

La guerra de cinco bloques y el quinto jinete del Apocalipsis

El Apocalipsis hace mención en su capítulo seis a un libro escrito y sellado con siete sellos. Los cuatro primeros sellos del libro liberaron a los cuatro jinetes del apocalipsis: La guerra, el hambre, la peste y la muerte. Al abrirse el quinto sello los justos se interrogan « ¿Hasta cuándo, dueño santo y veraz, vas a estar sin hacer justicia y sin tomar venganza por nuestra sangre de los habitantes de la tierra?»¹¹. Es el grito de los pobres de Yahvé, que viven el prolongado sufrimiento de la tribulación a la que les somete el mundo. Una prueba que no parece tener fin.

En 1999 Edward Luttwak publicó un artículo en *Foreign Affairs* titulado «Give war a Chance». El artículo señalaba que en las guerras de hoy, la mayoría de ellas internas, la opción más sabia era dejar cumplir a la guerra su función. La idea central del artículo es que la guerra, aunque es un mal evidente, tiene una virtud y es que resuelve conflictos políticos y trae la paz, aunque solo es así si se permite a la guerra seguir su dinámica sin intervenciones externas¹². El artículo es una dura crítica a las misiones de mantenimiento de la paz o de imposición de la paz porque terminan convirtiendo los conflictos intrasociales en transnacionales, prolongando su duración. Los académicos que introducen el análisis de las llamadas nuevas guerras se oponen a esta aproximación de Luttwak porque no considera los vínculos que se establecen a través de los canales de la globalización en la sombra. Los flujos económicos ilícitos y sin control siguen alimentando la hoguera de los conflictos internos que se prolongan sin horizonte de final. El crimen organizado tiene de esta manera un papel determinante en la prolongación de la violencia. A los cuatro destructores jinetes del apocalipsis se incorpora uno más, que se ocupa de convertir el caos que generan los anteriores en una oportunidad de negocio. Su objetivo es perpetuar el conflicto y mantener así la posibilidad de obtener beneficios,

¹¹ Apocalipsis, 6, 10 Biblia Católica.

¹² «An Unpleasant truth often overlooked is that although war is a great evil, it does have a great virtue; it can resolve political conflicts and lead to peace. This can happen, when all belligerents become exhausted or when one wins decisively. Either way the key is that the fighting must continue until a resolution is reached».

<https://peacelearner.files.wordpress.com/2010/01/edward-luttwak-give-war-a-chance1.pdf>

que bien invertidos permiten aumentar las expectativas de rentabilidades futuras crecientes. Beneficios grandes o pequeños pero suficientes para crear dos categorías de personas, los que ganan con la violencia y los que pierden con ella.

El mafioso Henry Hill en la película «Uno de los nuestros» explica la situación a su manera. «Para nosotros vivir de otra manera era impensable... Si nosotros queríamos algo lo cogíamos y si alguien se quejaba dos veces le dábamos tal paliza que jamás volvía a quejarse, era una simple rutina ni siquiera lo pensábamos».

El crimen organizado se convierte en el quinto jinete de la desolación. El libro del profesor alemán Herfried Münkler, *Viejas y nuevas guerras: Asimetría y privatización de la violencia* invita a considerar la relevancia de estos nuevos actores transnacionales a los que posiblemente no se ha considerado suficientemente hasta ahora en el pensamiento y doctrina de empleo de la fuerza¹³.

Las nuevas guerras se prolongan indefinidamente, se instalan para quedarse, siendo un conglomerado de ansias de poder personal, convicciones ideológicas, tensiones étnicas y culturales, problemas sociales y de desarrollo, desigualdades sin posibilidad de ser desbloqueadas, a las que se añaden la codicia, la corrupción, los negocios ilegales. El resultado es un todo junto difícil de sondear, donde los objetivos y fines no son fáciles de identificar. Esta mezcla pegajosa complica cualquier intento de buscar acuerdos de paz. Los actores bélicos en estas nuevas guerras terminan por considerar la fuerza solo como un mecanismo para garantizar su existencia, sin tener como propósito una solución militar. Las distintas partes adoptan una actitud defensiva para consolidar sus ganancias. La guerra se prolonga porque nadie es merecedor de la victoria, nadie aspira a tanto como ordenar una nueva legitimidad con capacidad integradora. La paz amenaza el fundamento del sistema de poder de los grupos armados, que siguen considerando la violencia una forma de vida no una palanca para ordenar la vida de una comunidad. Las nuevas guerras van asociadas a la despolitización, la desestatalización y desmilitarización de sus protagonistas. El resultado es un acoplamiento de los actores entre sí y de cada uno con los procesos de globalización, que permite mantener un flujo de recursos en razón de la guerra y para alimentar la guerra.

¹³ PDC- 01(A) Doctrina para el empleo de las FAS, 2018. «La amenaza híbrida se caracteriza por emplear, de forma simultánea y adaptativa, todo tipo de instrumentos de poder; procedimientos convencionales junto a tácticas irregulares y a actividades terroristas; crimen organizado; nuevas tecnologías; ataques en el ciberespacio; presión política y múltiples tipos de herramientas de información y desinformación, incluyendo las noticias falsas y la mentira en sí misma. Todo ello evitando o limitando los enfrentamientos convencionales».

Las organizaciones criminales organizadas han adquirido un protagonismo singularmente importante en la financiación y sostenimiento de la violencia. Tratan de obtener recursos con negocios ilegales o lavando dinero para que el quinto jinete cabalgue en compañía de los demás alimentándolos. No es de extrañar que una nueva tarea de las fuerzas militares sea la lucha contra el crimen organizado transnacional y sus negocios.

El capítulo cuatro de la doctrina para el empleo de las Fuerzas Armadas españolas, publicada en 2018, titulado Fundamentos de las Operaciones, identifica tres tipos de adversarios no estatales: Las organizaciones terroristas, las guerrillas y milicias y el crimen organizado. En el desarrollo de esta doctrina de primer nivel está por ver que relevancia se otorga a este último adversario.

La guerra parece haber perdido sus contornos

La guerra parece haber perdido sus contornos. Su frontera es cada vez más difusa, como todas las demás fronteras. La globalización tiene mucho que ver con las crisis de las fronteras. Cada vez es más difícil distinguir lo que está dentro y lo que está fuera. Los crecientes intercambios e interconexiones entre las distintas partes del mundo, los cada vez más poderosos flujos de capital, mercancías, personas, ideas, e información, que en algunos casos pueden venir asociadas a campañas de desinformación o desprestigio, superan las antiguas barreras. Las fronteras no son lo que fueron. Pero además el relativismo del pensamiento vigente todavía complica más las cosas. Cada vez es más difícil diferenciar la frontera entre conceptos distintos, las palabras se vacían de significado. No es por lo tanto tan extraño que, teniendo más información, conocimiento y recursos que nunca antes, nos enfrentemos a una era definida por la incertidumbre, donde las zonas grises son espacios destacados de transformación de los equilibrios geopolíticos.

Alvin y Heidi Toffler en su libro *War and Antiwar* sostienen la tesis de que nuestra forma de hacer la guerra refleja nuestra forma de hacer negocios, es decir, nuestra forma de producir. Esta propuesta en un mundo dividido por el distinto grado de desarrollo tecnológico, donde la tecnología marca las líneas de fractura fundamentales, supone aceptar que hoy no existe una sola forma de hacer la guerra. Si en un mismo tiempo histórico conviven la era de la información, con la era industrial y la preindustrial también conviven sus conceptos de guerra. La idea no es nueva del todo, Clausewitz en su

tratado de la guerra descubría que «cada tiempo tiene sus formas particulares de guerra». Es decir, cada tiempo tiene su propia teoría de la guerra, que no puede entenderse sin «dirigir una mirada atenta a los rasgos principales de cada determinada época». Tiempo y época para Clausewitz, desde su visión eurocéntrica, son lo mismo. A cada tiempo cronológico le corresponde una época y al revés. Pero en un mundo globalizado y roto, las cosas son diferentes. Ahora compartir el mismo tiempo cronológico no significa vivir la misma época.

En esta nueva situación, donde se encuentran cara a cara diferentes etapas de evolución tecnológica y diferentes civilizaciones, en un mundo donde el tiempo y el espacio se comprimen, no debería resultarnos extraño que surjan problemas relacionados con la insuficiente claridad conceptual de la guerra y consiguientemente con el papel de las Fuerzas Armadas. Comprender lo que es de forma precisa y objetiva la guerra es cada vez más difícil. El uso de la terminología «nuevas guerras» supone que algo emerge, dejando atrás lo que usualmente entendíamos. La guerra parece haber perdido sus contornos. Pero lo cierto es que muchos de los nuevos elementos lo son solo para los que habíamos olvidado lo que la guerra fue en el pasado.

Repasar las guerras en Europa antes de la paz de Westfalia y de forma especial durante la Edad Media nos permite descubrir muchos de los elementos que ahora en nuestro mundo desarrollado nos resultan ajenos. El protagonismo de los señores de la guerra, los mercenarios, los merodeadores, los empresarios de la guerra, el pillaje, el botín de guerra, la violencia contra la población para despojarla de sus recursos, el saqueo, la prolongación de la guerra, la coalición entre grupos antagónicos para de forma indirecta mantener el común interés por perpetuar el expolio y garantizar su dominio sobre los recursos no son componentes nuevos de la guerra pero a Occidente ahora su regreso le desconcierta.

La desestatalización de la guerra todavía no permite saber si este fenómeno dará lugar a la destrucción del Estado o a la construcción del Estado en las periferias del mundo. En cualquier caso, lo que no deberíamos esperar es que esta realidad no termine desplazándose de alguna manera hasta nuestras fronteras y penetre en nuestro orden poniéndolo a prueba.

«Las guerras entre Estados favorecían la decisión militar de la cuestión en disputa entre las partes del conflicto. La batalla con la que se procura a toda costa decidir la cuestión puede entenderse como una reducción de la complejidad, mediante la que se nivelan los

más diversos motivos e intenciones, intereses heterogéneos y vínculos axiológicos, y se focalizan en las fuerzas militares de ambos bandos»¹⁴. El modelo de guerra entre Estados no está de moda. La asimetría geopolítica que provoca la ventaja militar incontestable de Estados Unidos favorece el desarrollo de nuevas estrategias asimétricas, como acertadamente señala Münkler. Pero no es solo este aspecto, la globalización tiene su papel. Las guerras de los imperios europeos durante los pasados siglos en los territorios colonizados y sus fronteras, a grandes distancias de la metrópoli, se parecen mucho a lo que hoy llamamos nuevas guerras pero se diferencian en que lo propio de aquellas feroces luchas no se podía transmitir por los medios de comunicación en tiempo real.

Los Estados, que durante siglos se habían apoderado y empoderado por la guerra, son cada vez más reticentes a utilizar la guerra como mecanismo de resolución de conflictos, consintiendo que otros actores compitan utilizando la violencia con una finalidad política o no del todo. En algunas ocasiones la violencia no tiene una directa finalidad política pero sí implicaciones sociales y económicas suficientemente significativas para terminar afectando a la dimensión política que inicialmente quieren eludir. El crimen organizado con implicaciones internacionales tiene un papel creciente. Inicialmente puede ser una actividad relacionada con la financiación de grupos terroristas pero la dinámica del negocio y sus grandes beneficios pueden terminar por transformar una actividad con una función instrumental en la finalidad fundamental del grupo terrorista, que sostendrá sus argumentos políticos exclusivamente para dar cobertura a sus actividades ilícitas.

Las guerrillas colombianas de las FARC y el ELN hace mucho tiempo que se vieron afectadas por una metamorfosis que en este caso ha supuesto tanto un cambio de forma como de naturaleza. Seguramente la palabra menos conocida Metanoia define mejor la situación. Metanoia hace referencia a un cambio de trayectoria, por lo tanto de finalidad, pero también un cambio profundo del orden mental del grupo terrorista. Las FARC dejaron de ser un movimiento insurgente marxista leninista en los años noventa para convertirse poco a poco en el mayor cartel de la droga del mundo. La epifanía del negocio criminal ha puesto en marcha una conversión de antiguos terroristas y guerrilleros en nuevos bandoleros y piratas, que pueden no renunciar a una cobertura ideológica, en tanto que les permite justificarse e incluso mantener algunas simpatías.

¹⁴ MÜNKLER, Herfried (2005). «*Viejas y nuevas guerras: Asimetría y privatización de la violencia*». Siglo XXI de España Editores S.A. Torrejón de Ardoz (Madrid).

En el caso de Colombia la guerra ha subsistido durante más de cincuenta años por ser producto de un balance precario de fuerzas ente los distintos antagonistas. Esta situación de relativo equilibrio, combinada con el estancamiento militar y político, permitió y sigue permitiendo que algunos de los intereses de los principales actores coincidan. Estas coincidencias se manifestaron a través de acuerdos tácitos. La convergencia de intereses se manifiesta como una clase de vínculo dinámico que se podría expresar con un «vive y deja vivir». La coalición de grupos antagónicos se traduce en una cooperación indirecta entre las partes que al mismo tiempo combaten entre sí. La cooperación indirecta es consecuencia de los beneficios que las partes obtienen con la situación de conflicto y que perderían si terminase la guerra. Existen mutuas relaciones económicas entre la guerrilla, los traficantes de drogas, los paramilitares, las empresas privadas de seguridad, los militares, policías y en algunos casos también los políticos¹⁵.

El resultado es que las guerras internas han dejado de ser civiles, prolongándose en el tiempo sin un final esperado. Las guerras civiles aparecen en la república romana. No eran ni son guerras sin protagonismo militar sino guerras entre *civis*, es decir, entre ciudadanos. Una guerra entre ciudadanos para los romanos significaba una guerra entre iguales. El ciudadano romano solo se reconocía como tal bajo la mirada de otro ciudadano. La ciudadanía es una forma de reconocimiento de una identidad compartida. Las guerras civiles por lo tanto son guerras entre sujetos que se reconocen como antagonistas pero también como iguales. Una guerra civil es una guerra tan simétrica como una guerra entre Estados. Entendiendo la simetría como la idéntica naturaleza de los protagonistas reconocida además como tal entre las partes.

Desde el punto de vista político, la diferencia fundamental entre la guerra y la lucha contra el terrorismo, el bandolerismo, las organizaciones criminales, los guerrilleros, o cualquier otro tipo de lucha no tiene que ver con el número de víctimas, con el grado de violencia empleado, ni siquiera, siendo esto muy importante, con la distinta naturaleza de los actores. La diferencia fundamental es como los actores se reconocen entre sí. En la guerra el enemigo es un igual, esto es especialmente claro en las guerras entre Estados pero también es propio de las guerras civiles cuando las partes aspiran a una victoria definitiva que permita imponer un orden político de paz. En el caso de las guerras civiles

¹⁵ RICHANI, Nazih (1997) «*The Political Economy of Violence: The War-System in Colombia*». Journal of interamerican studies and world affairs, vol. 39, n.º 2. Cambridge University Press.

el gobierno puede tardar algún tiempo en reconocer el estado de guerra, incluso no llegar a reconocerlo nunca si alcanza la victoria.

La guerra civil norteamericana nunca fue reconocida como guerra por Estados Unidos América, que la consideró simplemente como una rebelión. Durante la guerra e inmediatamente después de ella los Estados victoriosos del norte se referían a esta guerra como «The Great Rebellion» o como «The War of the Rebellion»¹⁶.

En España, durante la Guerra Civil de 1936-1939, el gobierno del frente popular declaró el estado de guerra con la aprobación del Decreto republicano de 23 de enero de 1939, publicado en Barcelona. Tres días después las tropas del ejército nacional, mandadas por el general Yagüe, entrarían en Barcelona¹⁷. Tuvieron que pasar casi tres años para que el gobierno reconociese que se estaba librando una guerra civil. El presidente de la República presentaría su dimisión, un mes después desde Francia, como consecuencia del reconocimiento de Francia y del Reino Unido del régimen de Burgos¹⁸.

Desde el final de la Segunda Guerra Mundial ha habido una sola declaración formal de guerra, en Corea, que por cierto todavía no ha finalizado con la firma de un tratado de paz. El resto de las guerras no han sido declaradas sencillamente han empezado. Pero con declaración o no del estado de guerra la posibilidad de que las partes se miren como iguales entre sí existe. En las nuevas guerras este mutuo reconocimiento no se presenta.

¹⁶ «*The Official Records of the War of the Rebellion*», muchas veces denominados simplemente «the Official Records», constituyen la colección más completa de fuentes primarias de la guerra civil norteamericana. Los registros oficiales de guerra civil de los Estados Unidos se refieren a esta guerra como la «Guerra de la Rebelión». Los registros fueron compilados por el Departamento de Guerra de los Estados Unidos en una colección de 127 volúmenes bajo el título *La guerra de la rebelión: una compilación de los registros oficiales de la Unión y los ejércitos confederados*, publicados desde 1881 hasta 1901.

¹⁷ Decreto de 23 enero de 1939 «El Consejo de Ministros acordó en su reunión de hoy hacer pública la decisión del Gobierno de mantener su residencia en Barcelona, si bien desde hace tiempo adoptó las medidas necesarias para garantizar, ante cualquier eventualidad, el trabajo continuo de la administración del Estado y de la obra de Gobierno, preservándolas de las perturbaciones inherentes a las continuas agresiones aéreas de que es objeto Barcelona. El Consejo de Ministros ha examinado la situación creada por la ofensiva de los invasores y rebeldes, acordando nombrar una ponencia compuesta por el ministro de Trabajo, consejero de Asistencia Social de la Generalidad y el alcalde de Barcelona, para proceder a organizar la evacuación ordenada y metódica de la población civil afectada por las obras de fortificación y defensa. Finalmente el Gobierno acordó declarar el estado de guerra en todo el territorio de la República».

¹⁸ Declaración del presidente de la República. «El reconocimiento de un Gobierno legal en Burgos por parte de las potencias, singularmente Francia e Inglaterra, me priva de la representación jurídica internacional para hacer oír de los Gobiernos extranjeros, con la autoridad oficial de mi cargo, lo que no es solamente dictado mi conciencia de español, sino el anhelo profundo de la inmensa mayoría de nuestro pueblo. Desaparecido el apartado político del Estado, Parlamento, representaciones superiores de los partidos, etc., carezco, dentro y fuera de España, de los órganos de Consejo y de acción indispensables para la función presidencial de encauzar la actividad de gobierno en la forma que las circunstancias exigen con imperio. En condiciones tales, me es imposible conservar ni siquiera nominalmente mi cargo al que no renuncié el mismo día que salí de España porque esperaba ver aprovechado este lapso de tiempo en bien de la paz».

La forma de mirar al otro es una decisión política fundamental para determinar cuándo debe darse por terminada las hostilidades y cómo será la paz que vendrá después. Sin mirada política la guerra carece de lógica y se convierte en una aritmética útil para el cálculo de los beneficios de las partes enfrentadas.

Conclusión

Hoy la guerra híbrida está de moda porque sirve para todo. Por esta razón realmente no sirve para nada más que para discursos retóricos y discusiones doctrinales. Me parece más práctico recuperar la aproximación del general Krulak a las nuevas guerras utilizando bloques. Generalmente los militares son más analíticos que sintéticos, o si prefieren más observadores que teóricos. Trabajar con bloques y cajas puede ser más aprehensible y ayudarnos más a identificar misiones y adversarios. Desde luego la aportación del general Mattis, incorporando el intangible cuarto bloque de la guerra de la información, la comunicación y las ideas, es muy valiosa pero dudo que quisiera darle mucho recorrido al término de fortuna que puso en circulación al hablar de guerra híbrida. A la vista de lo someramente expuesto me atrevo a proponer un quinto bloque a la guerra, el crimen organizado transnacional.

Desde luego esto no facilita la tarea del soldado pero puede ayudar a los Estados mayores a incorporar un nuevo tablero al intrincado juego de partidas interconectadas que ha terminado siendo la guerra. Es posible que una revisión histórica de las guerras europeas de los treinta años o de la guerra de los cien años nos permita descubrir algunas lecciones por aprender en las guerras desestatalizadas, desmilitarizadas y asimétricas que tenemos por delante.

La inestabilidad, la debilidad del Estado, la presencia de distintos tipos de violencia, las limitadas oportunidades de prosperar o simplemente subsistir de la población permiten emerger espacios abiertos al control de organizaciones criminales.

El crimen organizado aspira a ejercer cierto control en un espacio y sobre una población, a la que proporciona seguridad gestionando sus miedos, algunos servicios básicos que nadie más puede ofrecer y al mismo tiempo generando oportunidades económicas, no necesariamente dentro del espacio legal.

El patronazgo de estas organizaciones criminales vincula a la población con las dinámicas delictivas que practican, constituyendo vínculos básicos, personales y

concretos difíciles de sustituir por propuestas más abstractas, que desde el Estado aspiran integrar como ciudadanos a toda la población.

El problema es que los habitantes de las periferias han perdido, si alguna vez la tuvieron, la confianza en el Estado.

La mayoría se ha acostumbrado a no tener relación con el Estado, a no entregarle nada, ni siquiera su compromiso de cumplir la ley, y, por otra parte, a no recibir nada del él. En los santuarios del crimen «la guerra es la continuación de la economía por otros medios»¹⁹. Realmente la guerra o el conflicto, en cualquier caso la existencia de violencia, es un entorno de negocio y solo eso para el crimen organizado, que si no dispone de un orden necesario para sostener su actividad económica lo constituirán para sustituir al Estado en su función.

El conflicto y la criminalidad mantienen una relación biunívoca con mutuos beneficios, tantos como para llegar a convertirse en un dominio donde las partes de la correspondencia son difíciles o imposible de diferenciar. El hecho de que el conflicto y la criminalidad se hayan transformado en socios invita a considerar a los grupos criminales organizados como una amenaza a la paz y seguridad internacional y no solamente un problema legal y policial de un Estado concreto. El cambio de posición del crimen organizado difumina más las diferencias entre los distintos fenómenos que convergen en las zonas grises.

Tradicionalmente el crimen organizado se ha identificado con un parásito del Estado al que utiliza como soporte en el que instalarse como huésped.

Por supuesto, intentará infiltrarse en el Estado y utilizarlo en su beneficio pero no buscará destruir el sistema porque lo necesita vivo para seguir haciendo sus negocios. El objetivo de la relación es corromper al Estado para lubricar el funcionamiento de la maquinaria de los negocios ilícitos.

Este enfoque, aun reconociendo la amenaza, invita a considerarla menos peligrosa que el terrorismo, la insurgencia o la lucha de los grupos guerrilleros. Aislar a los actores más allá de lo que la realidad los une es un error.

La dimensión política del problema no debe desatenderse porque este tipo de violencia es un discurso de impugnación permanente contra el Estado, especialmente cuando

¹⁹ KEEN, David (1998). «*The economic function of violence in civil wars*». Oxford University Press, Adelphi 320. Oxford.

inevitablemente su importancia supone una connivencia de las instituciones con el crimen.

Comprender la economía que alimenta al conflicto, sea guerra, terrorismo o cualquiera de las manifestaciones de violencia política posible, es una necesidad, que está asociada al estudio del papel del crimen organizado como parte sustancial del choque de voluntades. En algunos casos las voluntades mutan y lo que permanece es una forma de perpetuar el privilegio de una organización para acceder a beneficios por el hecho de portar armas.

La existencia de un nivel de violencia criminal crónico y perturbador termina siendo un argumento político que deslegitima al Estado y puede ser utilizado con violencia o sin ella para debilitarlo políticamente reduciendo todavía más su capacidad de respuesta. La lucha contra la delincuencia organizada debe verse en un contexto amplio, que permita identificar las vulnerabilidades de un Estado para actuar progresivamente fortaleciendo su capacidad de recuperar las funciones que le son propias. Las organizaciones criminales tienen un carácter mafioso que suplanta al orden político que no llega lo suficientemente lejos como para ser aceptado como legítimo.

Perseguir el crimen con la fuerza sin crear un poder digno de ser reconocido puede suponer solo una manera de intensificar la violencia. La política tiene que ganarse el derecho a ser escuchada para poder finalizar el conflicto. La paz se alcanzará con el fortalecimiento del Estado paso a paso en la lucha contra el crimen y sus vínculos con el terrorismo o con otros tipos de grupos armados.

Por otra parte, no se puede considerar la lucha contra el crimen organizado solo en un contexto nacional, generalmente es un problema transnacional que debe abordarse en cooperación con otros países²⁰.

La crisis de gobernanza mundial es una buena noticia para el quinto jinete del Apocalipsis.

El crimen organizado transnacional es una seria amenaza para la estabilidad a largo plazo y socava el establecimiento y funcionamiento de instituciones legítimas²¹. Pero solo instituciones legítimas pueden derrotarlo. Las Fuerzas Armadas solo pueden abrir

²⁰ Walter Kemp on combating organized crime. <https://www.una.org.uk/magazine/1-2015/walter-kemp-combating-organised-crime>

²¹ http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/8072~v~The_Elephant_in_the_Room___How_Can_Peace_Operations_Deal_with_Organized_Crime.pdf

una ventana de oportunidad o sostenerla abierta durante algún tiempo, lo demás depende de otros.

Quedará pendiente abrir el séptimo sello del libro y entonces identificaremos a esos que están vestidos de blanco. «Son los que vienen de la gran tribulación; han lavado sus vestiduras y las han blanqueado con la sangre del Cordero»²².

*Andrés González Martín**
Teniente coronel de Artillería
Analista del IEEE

²² Apocalipsis 7, 14.

José Luis Pontijas Calderón

Países Nórdicos: un ejemplo de
cooperación flexible en seguridad y
defensa

Países Nórdicos: un ejemplo de cooperación flexible en seguridad y defensa

Resumen

La larga cooperación entre Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia, abarca de manera fundamentalmente informal las áreas de seguridad y defensa, en la que los intereses divergentes limitan las posibilidades. En cualquier caso, proporciona un modelo de enfoque flexible con niveles de cooperación encomiables, impulsados por un sentimiento de identidad común, lo que podría proporcionar ejemplos para impulsar el proyecto de cooperación en las citadas áreas entre Gran Bretaña y la Unión Europea tras el *brexit*.

Palabras clave

Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega, Suecia, países nórdicos, N5, NB8, cooperación, seguridad, defensa, NORDEFECO, OTAN, Unión Europea, Estados Unidos, Gran Bretaña, «brexit».

Nordic Countries: an example on flexible cooperation in security and defence

Abstract

The long-standing cooperation between Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden covers, in a fundamentally informal manner, the areas of security and defense, in which diverging interests limit the possibilities. In any case, it provides a model of flexible approach with commendable levels of cooperation, driven by a common sense of

belonging, which could provide examples to boost the cooperation project in the aforementioned areas between Great Britain and the European Union after the Brexit.

Keywords

Denmark, Finland, Iceland, Norway, Sweden, Nordic countries, N5, NB8, cooperation, security, defense, NORDEFCO, NATO, European Union, United States, Great Britain, Brexit.

Introducción

La larga y sólidamente institucionalizada cooperación entre los cinco Estados nórdicos (Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia¹) cubre las áreas de seguridad y defensa en diferentes formatos, pero de manera informal.

El drástico cambio en el entorno de seguridad en el noreste de Europa, unido a la creciente inestabilidad e impredecibilidad de la situación geopolítica mundial, ha propiciado que los países nórdicos (también conocidos como *Nordic Five* o N5) aumenten de manera sustancial su cooperación en los campos de la seguridad y la defensa, si bien dicha cooperación ha venido tradicional y fundamentalmente canalizada a través de la Unión Europea (UE) y la OTAN, las dos grandes organizaciones regionales a las que las cinco naciones pertenecen de manera desigual y con diferente profundidad en el compromiso. Así, Finlandia y Suecia no pertenecen a la OTAN, Noruega e Islandia no pertenecen a la UE y Dinamarca mantiene una opción de no cooperación (*opt-out*² en inglés) con respecto a la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión (PCSD).

Pero los cambios geoestratégicos mencionados, exacerbados por los que se han producido en la última década, han empezado a afectar de manera directa a los países nórdicos y a la situación geoestratégica de la región. Todo ello ha provocado que la idea de una mayor cooperación en política exterior y de seguridad entre los citados Estados haya ido ganando una general aceptación. Productos de este incremento en la cooperación en dichos campos han sido la creación en 2009 de NORDEFECO³ (Cooperación Nórdica en Defensa, por sus siglas en inglés), que aúna diversas formas de cooperación bajo un solo techo, y en 2011 la Declaración Nórdica de Solidaridad⁴, comparable a la de la UE.

Las estructuras y marcos de cooperación

El marco institucional para la cooperación nórdica está definido por dos organismos principales: el Consejo Nórdico (NC, por sus siglas en inglés), para la cooperación

¹ Las instituciones que la enmarcan son el Consejo Nórdico Interparlamentario (establecido en 1952) y el Consejo de Ministros Nórdico (establecido en 1971), y el marco político está contemplado en el Tratado de Cooperación, conocido como el Tratado de Helsinki, que entró en vigor en 1962.

² Avalado por el Tratado de Lisboa, Dinamarca no interfiere en los asuntos de defensa europea, pero preserva la posibilidad de mantenerse al margen, sin verse forzada a responder a ninguna obligación al respecto.

³ Información disponible en: <http://www.nordefco.org/>

⁴ Disponible en: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/nordisk-samarbeid/the_nordic_declaration_on_solidarity.pdf, consultado el 15 de noviembre de 2018.

parlamentaria, y el Consejo Nórdico de Ministros (NCM, por sus siglas en inglés), para la cooperación intergubernamental. El NCM está dotado de una administración conjunta, sustentada por un presupuesto común y su sede se localiza en Copenhague.

Aunque los asuntos de política exterior y de seguridad están cada vez más presentes en las agendas de ambas entidades⁵, la cooperación en dichos ámbitos tiene lugar fuera de las mismas, siendo los ministros de Asuntos Exteriores sus responsables en el formato N5, cuyo secretario es el del país que detenta la presidencia anual rotatoria del NCM, realizando diferentes reuniones a varios niveles sectoriales.

Los ministros de Asuntos Exteriores se reúnen tres veces al año para discutir (de manera informal, como ya se ha dicho) asuntos de política exterior y de seguridad. La reunión principal suele tener lugar en primavera, precisamente en la capital que ostenta la presidencia rotatoria del NCM. La segunda reunión tiene lugar en septiembre en Nueva York, junto a la Asamblea General de la ONU. Finalmente, la tercera reunión se realiza en invierno en Copenhague, en la sede del NCM. También se pueden celebrar reuniones *ad hoc* cuando la situación así lo requiera, como ocurrió durante la crisis de refugiados, en diciembre de 2015.

A su vez, los directores generales de política de los Ministerios de Asuntos Exteriores, también mantienen reuniones regulares, cuyo papel fundamental es preparar las reuniones de ministros y las declaraciones conjuntas. Por debajo de los directores generales existe una tupida red de oficinas y departamentos encargados de los diferentes asuntos en detalle y que mantienen un estrecho contacto con sus homólogos de las otras cuatro naciones. La cooperación y coordinación en asuntos exteriores es tan íntima que incluso se comparten embajadas en un mismo edificio (si bien como entidades separadas), como ocurre en Berlín y Rangún.

Por su parte, los ministros de Defensa y sus niveles subordinados también se reúnen en el formato N5, a veces junto a sus homólogos de Exteriores, aunque la mayor parte de la coordinación de la cooperación en defensa tiene lugar bajo el paraguas de NORDEFECO, o incluso aprovechando reuniones de la OTAN y de la UE. De hecho, el área de la cooperación en defensa es bastante independiente del área de cooperación en exteriores y seguridad.

⁵ En 2017 el NC publicó su «nueva estrategia internacional para los años 2018-2022» donde llama a una mayor colaboración en asuntos internacionales, defensa y seguridad.

Por su parte, la cooperación nórdica también cubre el área de desarrollo de manera regular, pero esta cooperación normalmente tiene lugar en formatos más amplios en los que participan otros países con intereses y puntos de vista coincidentes.

Conviene resaltar que la cooperación en asuntos exteriores y seguridad, a pesar de gozar de reuniones regulares y acordadas, reuniéndose incluso en la sede del NCM, carece de la estructura, presupuesto y funcionariado de este último, por lo que la naturaleza de la cooperación nórdica en esta área tan amplia es informal, basada fundamentalmente en la confianza mutua, los contactos personales y la experiencia. Dicha naturaleza informal es precisamente lo que más valoran la mayoría de los participantes, ya que permite una gran flexibilidad y transparencia a la hora de intercambiar puntos de vista y plantear los intereses, lo que se traduce en un contundente pragmatismo.

Se evitan así los problemas que sufre la cooperación institucionalizada en el seno del NCM, que algunos observadores califican como de excesivamente burocrática, ritualizada y lenta, lastrada por la necesidad de consenso. La contrapartida a la citada informalidad, es la falta de compromiso por parte de las naciones, demostrado por el hecho de que rara vez se consiguen posiciones oficiales comunes o incluso declaraciones conjuntas. En su lugar, la cooperación en política exterior y de seguridad se basa fundamentalmente en el intercambio de información, puntos de vista y el análisis conjunto de la evolución de situaciones sobre asuntos actuales de interés mutuo. Así, resultados como la Declaración Nórdica de Solidaridad de 2011 o la declaración conjunta para profundizar la cooperación en política exterior y de seguridad de 2014, deben verse como excepciones memorables, que han requerido un esfuerzo administrativo y un impulso político considerables.

No son estos los únicos marcos de cooperación informales establecidos, existiendo otros que incluyen países situados en el entorno regional. Posiblemente el más importante es el denominado NB8 (*Nordic Baltic Eight*), formado por los cinco países nórdicos, más los tres bálticos (Estonia, Letonia y Lituania). Dicho formato sostiene reuniones regulares a nivel primeros ministros, pero también a nivel ministros de Exteriores y otras que reúnen a los ministros de Defensa de los ocho países. Estos últimos, se reúnen aprovechando el formato NORDEFECO, en lo que se podría denominar formato NORDEFECO-Bálticos. Las áreas cubiertas por la cooperación NB8 cubren evidentemente los asuntos exteriores

y de seguridad común, pero también abarcan las áreas de transporte, energía, asuntos financieros, así como temas que atañen a Ministerios de Interior en seguridad y justicia. Evidentemente, la cooperación NB8 en política de exterior y de seguridad tiene el mismo carácter informal que en el formato N5, si bien sus reuniones son menos frecuentes y más orientadas al área de la seguridad, donde las agendas de ambos formatos han comenzado a converger, debido a los desarrollos geoestratégicos que se están produciendo en los últimos años en la zona noreste de Europa.

Otro de los formatos de cooperación existente es el denominado NB8+V4, formado por el mencionado NB8 y el Grupo Visegrado (Eslovaquia, Hungría, Polonia y República Checa). Desde el año 2013 se vienen produciendo reuniones entre los ministros de Exteriores de los doce países, focalizando su interés sobre asuntos de seguridad, concretamente, el conflicto en Ucrania, terrorismo y seguridad energética. En 2014 los ministros de Asuntos Exteriores del NB8+V4 emitieron un comunicado conjunto condenando las acciones rusas en Ucrania⁶.

Un grupo de cooperación similar al anterior es el denominado *Northern Group*, formado por las naciones del NB8, más Alemania, Holanda, Polonia y Gran Bretaña, auspiciado por Londres en 2010. Se ha diseñado como un foro informal de consulta política, centrándose en las áreas de seguridad y defensa, incluyendo la seguridad cibernética y energética, y sus actores principales son los ministros de Defensa.

Por su parte, Gran Bretaña también estableció el denominado *Northern Future Forum* aunando al grupo NB8, en el que los primeros ministros de los nueve Estados discuten asuntos sobre innovación y competitividad junto a líderes destacados del mundo de los negocios y la empresa. Aunque carece de la dimensión de seguridad, no deja de ser una plataforma de naciones con puntos de vista e intereses comunes en muchos aspectos, que pudieran trabajar juntos en múltiples asuntos, si bien ha estado inactivo desde 2016. Por su parte, el grupo NB8 también incorpora a Estados Unidos en el formato denominado e-PINE (de sus siglas en inglés *Enhanced Partnership in Northern Europe*). Dicho grupo, impulsado por Washington y establecido desde 2003, reúne a expertos y funcionarios de los nueve Estados para discutir asuntos relativos a seguridad y resiliencia, tales como terrorismo, tráfico de seres humanos y ciberseguridad. Cuando la reunión tiene lugar para discutir asuntos de defensa, suele denominarse De-PINE. En

⁶ Disponible en: <https://www.stjornarradid.is/media/utanrikisraduneyti-media/media/gunnar-bragi/NB8-VN4-statement-Narva-FINAL.pdf>, consultado el 15 de noviembre de 2018.

cualquier caso, la importancia de este formato es mucho más limitada de la que ostentan el N5 o el NB8.

El grupo N5 también posee un formato de cooperación con el hegemon norteamericano, denominado N5+1 o N5+US, que se inició durante la administración Obama. En principio, el objetivo del grupo fue el interés norteamericano por el modelo de prestaciones sociales de los países nórdicos, con una primera cumbre en 2013, a nivel primeros ministros y presidente norteamericano, seguido de otra en Washington en 2016. De esta última cumbre se obtuvo una declaración conjunta en la que se mencionaban asuntos relativos a la seguridad y la defensa, tales como el papel de Estados Unidos en la seguridad europea y la región del mar Báltico, la respuesta ante movimientos migratorios masivos, cambio climático, energía y la región ártica. También se mencionan el desarrollo global, el libre mercado y la asistencia humanitaria. Desde la llegada de la administración Trump, dicho formato cooperativo parece haber pasado a estado latente.

El formato N5+1 se ha extendido también a otros países de gran peso específico, como India, con la que en abril de 2018 se sostuvo una primera cumbre en Estocolmo, en la que los primeros ministros de los seis países discutieron una gran panoplia de asuntos, entre ellos algunos relativos a seguridad global. A su vez, China ha mostrado su interés por relacionarse con el N5 y ya se han producido acercamientos mutuos.

No podemos dejar de mencionar una de las cooperaciones de mayor y más longeva tradición del N5, la que se realiza con Naciones Unidas. Dentro de la ONU, los representantes nórdicos sostienen reuniones semanales, donde la coordinación es tan íntima y estrecha que algunos observadores no dudan en calificarla de «asuntos de familia» y cubren asuntos sectoriales, coordinando la posición común, o para coordinar candidaturas conjuntas a puestos de relevancia dentro de la organización. Por su parte, el NB8 también está incrementando su importancia en la ONU, para lo que se empiezan a sostener reuniones en dicho formato en el seno de la misma.

Tampoco podemos olvidar la cooperación nórdica en el Consejo de Europa, donde los cinco países la sostienen de manera similar a la que realizan en la ONU, mediante reuniones regulares, coordinación de puntos de vista y candidaturas conjuntas. Los cinco países nórdicos también forman un grupo colaborativo relativamente compacto en la OSCE, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

Curiosamente, es precisamente en la UE y en la OTAN donde se da una cooperación limitada de los N5. Las razones pudieran no ser evidentes, pero resultan claras.

Respecto a la UE, hay que recordar que solo Dinamarca, Finlandia y Suecia son miembros de la misma, donde coordinan sus políticas con los otros veinticinco miembros, lo que limita la posibilidad de que el N5 pueda actuar como grupo independiente. Así pues, «la marca nórdica» es menos significativa en la Unión de lo que lo es en la ONU. Pero incluso así, existe un grupo de cooperación denominado NB6 que reúne a los tres países nórdicos miembros de la Unión, junto a los tres bálticos, también miembros. Si bien, dicho formato sirve para coordinar sus posiciones con antelación a las grandes reuniones y cumbres de la UE, no forman una coalición permanente dentro la misma.

Por otro lado, las posiciones de Finlandia y Suecia son bastante dispares en lo referente a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y especialmente en la PCSD ya que, mientras Finlandia es una firme defensora e impulsora de las mismas, Suecia siempre ha mantenido una posición más distante.

En cualquier caso, los formatos N5 y N8 sirven para el intercambio de información con Noruega e Islandia, lo que sobre todo permite a Noruega un acceso indirecto muy valioso a cuanto ocurre en el seno de la UE.

Algo similar podemos afirmar con respecto a la OTAN, en la que no existe un grupo de cooperación nórdico como tal, pero donde los países nórdicos miembros proporcionan un acceso indirecto y también importante a los no-miembros (Suecia y Finlandia). Así pues, tanto en el formato N5 como en el NB8, los países intercambian información sobre los desarrollos que se producen en la Alianza. Esto ha contribuido a que ambas naciones se hayan convertido en colaboradores muy cercanos de la OTAN, con la que cooperan dentro del formato denominado «29+2» (junto a los veintinueve miembros de la Alianza). A medida que ha ido creciendo el interés por la cooperación en política exterior y de seguridad entre los cinco Estados (espoleada por la nueva asertividad rusa y la creciente inestabilidad internacional), los diferentes formatos de cooperación que hemos mencionado se están revelando como un medio muy importante para canalizar y compartir información, y para intercambiar puntos de vista sobre los desarrollos que afectan a la región «nórdico-báltica». Pero antes de analizar la cooperación en el campo específico de la defensa, conviene ser conscientes de las dificultades para llevar a cabo dicha cooperación.

Los diferentes y divergentes puntos de vista

De los cinco países, quizás sea Finlandia la que con mayor énfasis desea que la cooperación nórdica contemple las cuestiones de seguridad, aunque siga considerando la UE como el marco internacional más determinante en dichas cuestiones, razón por la que es una firme defensora de cualquier avance en PCSD. Además, ha impulsado significativamente su cooperación con la OTAN y con Estados Unidos, buscando afianzar su seguridad ante la potencial amenaza rusa. Aun así, la constelación del entramado de cooperación nórdico es contemplada como otro canal complementario de influencia y seguridad, en la que NORDEFECO juega un papel fundamental para la cooperación en defensa. De hecho, ha sido una de las responsables de que la cooperación en el citado campo haya avanzado más que la correspondiente a la política exterior, como luego veremos, especialmente con Suecia, su aliado más próximo.

Similar posición mantiene Suecia, que considera su cooperación bilateral con Finlandia de la máxima importancia y ha incrementado su cooperación con la OTAN y Estados Unidos (especialmente tras el incidente que protagonizaron seis aeronaves rusas simulando un ataque sobre Estocolmo el 29 de marzo de 2013⁷). Así pues, canaliza la cooperación en seguridad y defensa con un enfoque más multilateral que Finlandia, considerando los diferentes marcos de cooperación como mutuamente complementarios. De hecho, los suecos son los únicos que mencionan el «espíritu de solidaridad nórdico» en sus documentos de seguridad, ya que Finlandia confía en la cláusula europea de asistencia y solidaridad mutua, mientras que Noruega y Dinamarca consideran el artículo 5 de la OTAN como la piedra angular de su seguridad, ignorando también en sus documentos de seguridad y defensa el mencionado espíritu de solidaridad.

El caso de Noruega es muy diferente a los anteriores. En primer lugar no pertenece a la UE y sí a la OTAN, por lo que no está interesada en que la cooperación nórdica se focalice sobre los campos de seguridad y especialmente de la defensa, al sentirse amparada por el paraguas de la Alianza Atlántica y nunca permitirá que cualquier cooperación vaya en detrimento de esta última. Así pues, tanto la OTAN como Estados Unidos forman el marco de seguridad noruego, priorizados sobre todos los demás, y contempla cualquier cooperación regional y europea desde el prisma de la Alianza. De

⁷ <https://www.businessinsider.com/david-cenciotti-russia-simulated-a-massive-aerial-attack-2013-4?IR=T>, consultado el 15 de noviembre de 2018.

hecho, la cooperación en el NB8 es vista como una oportunidad para impulsar una cooperación más estrecha entre la OTAN y la UE, aunque el acceso a la información y a la decisión sobre la PESC y la PCSD es también un fuerte incentivo.

Un aspecto muy importante para la cooperación noruega con sus vecinos nórdicos es la región ártica, a la que presta una prioridad destacada, impulsando la cooperación con sus vecinos en dicha área geográfica.

El caso de Dinamarca es especialmente significativo, ya que la cooperación con sus otros vecinos nórdicos recibe menos prioridad que en Finlandia o Suecia, incluso menos que en Noruega, resultando casi un foráneo en términos no solo geográficos, sino también políticos. Así, Copenhague, aplicando un enfoque claramente pragmático, ha seguido un camino claramente atlantista, participando activamente en la OTAN, desarrollando una relación estrecha con Washington y manteniendo el *opt-out* en los aspectos de PCSD de la UE, lo que la diferencia claramente de Suecia y Finlandia, los otros dos miembros nórdicos de la Unión. Por otra parte y debido a sus territorios en Groenlandia, la cooperación en el Ártico también está entre sus más altas prioridades en política exterior. Sin embargo, al contrario de sus otros cuatro socios, Rusia no es vista como un factor central de su política de seguridad y defensa.

Así pues, tanto el tradicional enfoque informal en la política de cooperación, como las diferencias entre los puntos de vista de las cinco naciones, explican por qué se han producido tan pocos avances en la misma (aparte de la formulación de algunas declaraciones conjuntas) a pesar de la relevancia que el área de seguridad ha adquirido. Conviene pues, estudiar el caso particular de la cooperación en defensa para terminar de explicar la situación.

La cooperación militar

Como hemos visto, los Estados nórdicos, a pesar de compartir el mismo entorno de seguridad, en su búsqueda de soluciones prefieren aplicar diferentes políticas. Así, la cooperación nórdica en defensa es un área separada del resto, si bien más estructurada que la que se realiza en política exterior bajo el formato N5, pero también de carácter informal y basada fundamentalmente en el diálogo y la información compartida.

En términos operativos se ha desarrollado fundamentalmente en el marco de las operaciones internacionales de mantenimiento de la paz y en la gestión de operaciones de crisis. Sin embargo, desde 2014 la tendencia ha cambiado, de una orientación hacia

operaciones expedicionarias, hacia un mayor énfasis en la defensa colectiva territorial, debido a la amenaza rusa, aumentando así las posibilidades para una mayor cooperación entre los cinco socios.

El lado político de la cooperación consiste en reuniones regulares entre los Ministerios de Defensa a todos los niveles, incluyendo directores de armamento. Para facilitar la comunicación entre todos ellos, se ha puesto en funcionamiento un nuevo sistema seguro de comunicaciones⁸. Por su parte, el NB8 también sostiene reuniones anuales a nivel ministros de Defensa y ha creado el Programa de Asistencia Nórdico-Báltico para impulsar el desarrollo de capacidades en terceros países. Pero conviene clarificar que dicha cooperación, en sus diferentes formatos, se entiende como complementaria a los esfuerzos que se realizan en otros marcos de cooperación internacionales, como la OTAN, la UE y la ONU, considerados prioritarios.

La mayoría de la cooperación militar entre los países nórdicos se realiza bajo el paraguas de los acuerdos NORDEFECO, a muchos niveles y cuya estructura es civil y militar, abarcando cinco grandes áreas de cooperación: capacidades militares, recursos humanos y educación, preparación y ejercicios, operaciones y armamento (este último, lastrado por los intereses industriales particulares de cada país).

El nivel civil de NORDEFECO se articula sobre el Comité de Dirección Político (PSC, por sus siglas en inglés) que prepara los asuntos que se deben discutir en el más alto nivel por los ministros de Defensa, quienes se encargan de elaborar la guía política a medio plazo (la última, que abarca hasta el 2025, aprobado el 13 de noviembre de 2018⁹). El nivel militar está dirigido por el Comité de Coordinación Militar (MCC, por sus siglas en inglés) que se encarga de preparar los temas que se discuten por los jefes de Estado Mayor de la Defensa, siendo además responsable de impulsar las cinco áreas de cooperación antes mencionadas. El objetivo de cada área es identificar potenciales temas de cooperación para reducir costes y mejorar la efectividad. La participación es voluntaria, permaneciendo abierta para todos, quienes reciben información puntual del desarrollo las diferentes iniciativas. Se estima que los mejores resultados se están obteniendo en el campo de la preparación y ejercicios, permaneciendo los asuntos operativos fuera de la agenda.

⁸ Informe anual de NORDEFECO, disponible en: <http://www.nordefco.org/files/NORDEFECO-annual-report-2016.pdf>, consultado el 15 de noviembre de 2018.

⁹ Disponible en: <https://www.regjeringen.no/contentassets/5aa571d66a1b4a708ae5fdef8db5b83/nordefco-vision-2025.pdf>, consultado el 15 de noviembre de 2018.

Sin embargo, la cooperación a través de NORDEFECO no está exenta de críticas, dado el desigual nivel de compromiso de cada país, producto de sus diferentes circunstancias y divergentes intereses. Para empezar, Islandia no posee Fuerzas Armadas, lo que limita su interés por NORDEFECO y en cualquier caso, la línea divisoria entre los países OTAN y los que no lo son resulta un obstáculo que le resta efectividad como marco de cooperación multilateral.

Esto se traduce, según algunos observadores militares, en una ineficiente toma de decisiones, burocracia adicional, impredecibilidad e innecesaria duplicación de políticas, programas y procesos.

Además, hay quien piensa que las diferentes legislaciones y estructuras dificultan la toma de decisiones en el nivel político en tiempos de paz, por lo que serán todavía más complicadas de tomar en tiempos de crisis.

Conclusiones

La cooperación nórdica en el campo de la seguridad y la defensa es de carácter informal, lo que se percibe como una de sus fortalezas ya que, si bien le resta capacidad de compromiso, le proporciona flexibilidad y pragmatismo a la hora de analizar los diferentes asuntos. Además, entraña la posibilidad de hacerla más profunda, lo que proporcionaría a sus componentes una posición más fuerte dentro de las estructuras internacionales de las que son miembros.

Sin embargo, existen diferencias sustanciales difíciles de soslayar sobre las soluciones políticas a aplicar, las filiaciones institucionales, las prioridades y los niveles de compromiso, que limitan las posibilidades de cooperación, dado que cada Estado nórdico individualmente prioriza sus respectivos compromisos con la UE, la OTAN y/o EE. UU. Aunque la evolución del panorama estratégico en el entorno nórdico está provocando un cambio hacia un mayor énfasis en la defensa territorial, la división entre los países miembros de la Alianza y los que no lo son, seguirá siendo un obstáculo a la cooperación. En cualquier caso, la cooperación nórdica en los ámbitos de la seguridad y la defensa proporciona un ejemplo de flexibilidad en el que diferentes intereses y puntos de vista son capaces de estructurar niveles de cooperación encomiables, a pesar de las dificultades, impulsados por un sentimiento de identidad común.

Este enfoque flexible podría proporcionar ejemplos para impulsar la cooperación y coordinación en seguridad y defensa entre Gran Bretaña y la Unión Europea, que podrían paliar en parte la negativa situación creada tras el *brexit*.

*Jose Luis Pontijas Calderón
Coronel de Artillería
Doctor en Economía Aplicada (Univ. Alcalá de Henares)
Analista del IEEE en asuntos de Seguridad Euroatlántica*