

SUMARIO / SUMMARY

Francisco José Dacoba Cerviño

- Presentación del número 18 de la Revista
- *Launch of issue 18 of the Journal*

Pilar Bardera Mora

- Psicopatografía del liderazgo
- *Psychopathography of leadership*

Jorge M. Vega

- ¿Resultados vs. capacidades?: perspectivas teóricas sobre el planeamiento de la seguridad en Sudamérica
- *Results vs. Capabilities?: Theoretical perspectives on security planning in South America*

María Fernanda Noboa González

- Un cambio de signo en las relaciones de seguridad. Nuevos escenarios de tensión y trayectorias: el caso del ELN
- *A change of sign in security relations. New scenarios of tension and trajectories: the case of the ELN*

Ignacio Losada Sanjuán

- El Tratado de prohibición de armas nucleares a la luz del DIH: ¿un avance en materia de desarme nuclear?
- *The Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons in the Light of IHL: An Advancement in Nuclear Disarmament?*

Jacobo Salvador Micó Faus, Sergio Almaraz Sánchez, Pino Penilla Marquinez

- Las Fuerzas Armadas españolas en la lucha antiterrorista
- *The Spanish Armed Forces in the fight against terrorism*

Leonardo Sánchez Peláez

- El COSI, una década dedicada a la política de seguridad interior de la Unión Europea
- *COSI, a decade dedicated to the internal security policy of the European Union*

Ruben Fuster Leal

- Descripción y análisis de un grupo terrorista: Boko Haram. Riesgos (inter) nacionales de un Estado frágil y una amenaza terrorista
- *Description and analysis of a terrorist group: Boko Haram. The (inter) national risks produced by a breakable state and a terrorist threat.*

Juan Carlos Castilla Barea

- Caperucita pregunta sobre el planeamiento de la defensa. Algunas respuestas y el caso OTAN
- *Little Red Riding Hood asks about the planning of the Defense. Some answers and the NATO case*

Sofiya Hapchyn

- La personalidad estratégica de Rusia y su influencia en la relación con Occidente
- *Russia's strategic personality and its influence on the relationship with the West*

Miguel Ivorra Ruiz

- Capacidades A2/AD. El despertar de Occidente frente al nido del dragón
- *A2/AD capabilities. the awakening of the West in front of the dragon's nest*

Carmen Ruiz Arellano

- Un análisis financiero de la industria española de defensa
- *A financial analysis of the Spanish Defence Industry*

Ramón Alarcón Sánchez

- Modernidad tecnológica y propaganda terrorista: propuesta de un análisis discursivo para enfrentar los mensajes del terrorismo en la era digital
- *Technological modernity and terrorist propaganda: proposal of a discursive analysis to face the messages of terrorism in the digital age*

Gonzalo León y Aureliano Da Ponte

- Soberanía tecnológica y poder inteligente de la Unión Europea en un contexto geopolítico inestable: el escenario de África como ejemplo de aplicación
- *Technological sovereignty and smart power of the European Union in an unstable geopolitical context: the African scenario as an example of application*

Ignacio José García Sánchez

- Reseña
- *Book review*



MINISTERIO DE DEFENSA



DULCINEA

Derechos de explotación y permisos para el auto-archivo de revistas científicas españolas



SHERPA/RoMEO

ieeee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos



Catálogo de Publicaciones de Defensa
<https://publicaciones.defensa.gob.es>



Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado
<https://cpage.mpr.gob.es>

ENLACE A LA REVISTA ELECTRÓNICA EN LA WEB DEL IEEE

<https://revista.ieee.es/>

CÓMO CITAR ESTA PUBLICACIÓN:

Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos,
Instituto Español de Estudios Estratégicos. Madrid:
Ministerio de Defensa. 2012- ISSN-e: 2255-3479.

Edita:



Paseo de la Castellana 109, 28046 Madrid

© Autores y editor, 2022

NIPO 083-15-198-3 (Impresión bajo demanda)

Fecha de edición: abril de 2022

Maqueta e imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

NIPO 083-15-199-9 (edición en línea)
ISSN 2255-3479 (edición en línea)

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.

publicaciones.defensa.gob.es
cpage.mpr.gob.es

Índice

<i>Francisco José Dacoba Cerviño</i> Presentación del número 18 de la Revista	9
<i>Pilar Bardera Mora</i> Psicopatografía del liderazgo	13
<i>Jorge M. Vega</i> ¿Resultados vs. capacidades?: perspectivas teóricas sobre el planeamiento de la seguridad en Sudamérica	33
<i>María Fernanda Noboa González</i> Un cambio de signo en las relaciones de seguridad. Nuevos escenarios de tensión y trayectorias: el caso del ELN.....	53
<i>Ignacio Losada Sanjuán</i> El Tratado de prohibición de armas nucleares a la luz del DIH: ¿un avance en materia de desarme nuclear?	85
<i>Jacobo Salvador Micó Faus, Sergio Almaraz Sánchez, Pino Penilla Marquínez</i> Las Fuerzas Armadas españolas en la lucha antiterrorista.....	III
<i>Leonardo Sánchez Peláez</i> El COSI, una década dedicada a la política de seguridad interior de la Unión Europea.....	145
<i>Ruben Fuster Leal</i> Descripción y análisis de un grupo terrorista: Boko Haram. Riesgos (inter) nacionales de un Estado frágil y una amenaza terrorista	177
<i>Juan Carlos Castilla Barea</i> Caperucita pregunta sobre el planeamiento de la defensa. Algunas respuestas y el caso OTAN.....	209

Sofiya Hapchyn

La personalidad estratégica de Rusia y su influencia en la relación con Occidente 243

Miguel Ivorra Ruiz

Capacidades A2/AD. El despertar de Occidente frente al nido del dragón 273

Carmen Ruiz Arellano

Un análisis financiero de la industria española de defensa 305

Ramón Alarcón Sánchez

Modernidad tecnológica y propaganda terrorista: propuesta de un análisis discursivo para enfrentar los mensajes del terrorismo en la era digital..... 329

Gonzalo León y Aureliano Da Ponte

Soberanía tecnológica y poder inteligente de la Unión Europea en un contexto geopolítico inestable: el escenario de África como ejemplo de aplicación 365

Reseña

Ignacio José García Sánchez

Del libro de Sagrario Morán Blanco: Lucha contra el narcotráfico en América Latina-Caribe. La labor de la organización de estados americanos (OEA) 395

Director de la Revista del IEEE

Francisco José Dacoba Cerviño

General de brigada del Ejército de Tierra.

Director del Instituto Español de Estudios Estratégicos.

Director honorífico

Miguel Ángel Ballesteros Martín

General de brigada del Ejército de Tierra.

Director del Departamento de Seguridad Nacional.

Consejo editorial

Rogelio Alonso Pascual

Profesor titular de Ciencias Políticas de la Universidad Rey Juan Carlos

Emilio Casinello Aubán

Centro Internacional Toledo para la Paz (CITpax)

Embajador de carrera

Antonio Fonfría Mesa

Profesor titular de la Facultad de Económicas de la Universidad Complutense de Madrid

Investigador en el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)

Vicente Garrido Rebolledo

Director del Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior (INCIPE)

Profesor titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Rey Juan Carlos

José Luis González Cussac

Catedrático de Derecho Penal de la Universidad de Valencia

Expresidente de la Sección Española de la Asociación Internacional de Derecho Penal

Carlos Jiménez Piernas

Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Alcalá de Henares

Francisco Llera Ramo

Catedrático de Ciencia Política en la Universidad del País Vasco

Director y fundador del Euskobarómetro

Fernando López Mora

Director del Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba

Profesor titular de Historia Contemporánea de la Universidad de Córdoba

Jorge Ortega Martín

General de división del Ejército de Tierra

Doctor en Historia por la Universidad Rey Juan Carlos

Exdirector editorial del Grupo Atenea

Juan Martín Villalón

Teniente general del Ejército de Tierra

Doctor en Ciencias Políticas por la UNED

Fernando Reinares Nestares

Catedrático de Ciencia Política y Estudios de Seguridad en la Universidad Rey Juan Carlos

Investigador principal de terrorismo internacional del Real Instituto Elcano

Miguel Requena y Díez de Revenga

Catedrático de la UNED

Francisco Rojas Aravena

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Utrecht

Exsecretario general de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Francisco de P. Bisbal Pons

Teniente general de la Armada (Infantería de Marina)

Director del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN)

Felipe Sahagún

Profesor titular de la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense de Madrid

Miembro del consejo editorial del diario *El Mundo*

Eduardo Serra Rexach

Abogado del Estado

Exministro de Defensa

Presidente de la Fundación Transforma España

Pere Vilanova Trías

Catedrático de Ciencias Políticas y de la Administración de la Universidad de Barcelona

Carlos Westendorp Cabeza

Embajador de carrera

Secretario general del Club de Madrid

Exministro de Asuntos Exteriores

Javier Jordán Enamorado

Profesor titular del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada

Director del Máster *on-line* en Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional

Rafael Calduch Cervera

Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense de Madrid

Director del Departamento de Análisis Político Internacional del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)

Juan Carlos Pereira Castañeira

Catedrático de Historia Contemporánea e Historia de las Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid

Presidente de la Comisión Española de Historia de las Relaciones Internacionales

Eduardo Ruiz García

Secretario general de la Cour des Comptes Européenne

Alberto R. Coll

DePaul University School of Law

Mariola Urrea

Catedrática de Derecho Internacional Público y directora del Centro de Documentación Europea de la Universidad de La Rioja

Montserrat Abad Castelos

Catedrática de Derecho Internacional Público en la Universidad Carlos III de Madrid

Paloma González Gómez del Miño

Profesora y directora del Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid

Alicia Alted Vigil

Directora del Instituto Universitario Gutierrez Mellado

Director de la Revista del IEEE

Francisco José Dacoba Cerviño

General de brigada del Ejército de Tierra

Director del Instituto Español de Estudios Estratégicos

Editora

Rocio de los Reyes Ramírez

Analista principal del IEEE

Cuerpo Facultativo de Archiveros, Bibliotecarios y Arqueólogos del Estado

Consejo de redacción

Sonia Alda Mejías

Doctora en Historia. Real Instituto Elcano

María Dolores Algora Weber

Doctora en Historia

Profesora de Relaciones Internacionales e Historia Contemporánea en la Universidad San Pablo CEU

Federico Aznar Fernández-Montesinos

Capitán de fragata de la Armada

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid

Analista principal del IEEE

Pedro Sánchez Herráez

Coronel del Ejército de Tierra. Doctor en Paz y Seguridad Internacional por la UNED.
Analista del IEEE

Luis de la Corte Ibáñez

Doctor en Psicología

Profesor titular en el Departamento de Psicología Social y Metodología de la Universidad Autónoma de Madrid

Miembro del Consejo de Dirección del Instituto de Ciencias Forenses y de la Seguridad de la Universidad Autónoma de Madrid

Mario Laborie Iglesias

Coronel-Pola D. Asesor político del Eurocuerpo

Francisco J. Ruiz González

Capitán de fragata de la Armada

Doctor en Seguridad Internacional por la UNED

Nuria González Rabanal

Departamento de Economía y Estadística

Directora del Módulo Jean Monet ULE y de la Cátedra Honorífica Almirante Bonifaz en la Universidad de León

Equipo de redacción

Alfonso Méndiz Guerra

Capitán del Ejército de Tierra (CGET-TECAP-TCI)

Secretaría Técnica del IEEE

Antonio Manuel Borrego Jiménez

Cabo 1.º del Ejército de Tierra (Ingenieros)

Secretaría Técnica del IEEE

Francisco José Dacoba Cerviño

General Director del Instituto Español de Estudios Estratégicos

Presentación del número 18 de la Revista

Bienvenidos, una vez más, a este nuevo número, el 18, de su Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). Acudimos un semestre más a nuestra cita con ustedes y lo hacemos, en esta ocasión, con catorce artículos de enorme interés y de temática variada, pero siempre relacionados, de una u otra manera, con la Seguridad y la Defensa de España. Cinco de los artículos propuestos han sido agrupados, por coincidir su temática general, en un **Especial Tecnología** que confiamos sea de su agrado.

Desde el IEEE venimos prestando especial atención a la evolución de la situación en los países hermanos de la comunidad iberoamericana. El artículo «**¿Resultados vs. capacidades? Perspectivas teóricas sobre el planeamiento de la seguridad en Sudamérica**» de Jorge Mauro Vega, explora el proceso de planificación de la política de Seguridad Nacional en esa región, combinando la teoría sobre perspectivas metodológicas con un análisis empírico de estudio de casos: Chile y Perú representan concepciones disímiles sobre el alcance y organización del sector de Seguridad y Defensa.

Partiendo del concepto de «planeamiento de defensa», proceso propio de la política de defensa incardinada con la Estrategia de Seguridad Nacional, Juan Carlos Castilla Barea aborda en «**Caperucita pregunta sobre el planeamiento de la defensa. Algunas preguntas y el caso OTAN**» los escenarios de planeamiento basados en hipótesis para enfrentarse al riesgo futuro. De entre los cuatro tipos de planeamiento existentes, se pone como ejemplo del tipo Portfolio el «Proceso de Planeamiento de la Defensa en OTAN», y se ofrecen pautas sobre la configuración de escenarios futuros en base al «*NATO Warfighting Capstone Concept*».

Es inevitable volver, una y otra vez, sobre esa lacra que ha devenido en trasfronteriza y que es el terrorismo, y lo hacemos con hasta cuatro artículos en esta ocasión. María Fernanda Noboa González nos ofrece una reflexión metodológica respecto de

la mutación de las acciones tácticas del Ejército de Liberación Nacional en Colombia con su propuesta **«Un cambio de signo en las relaciones de seguridad. Nuevos escenarios de tensión y trayectorias: el caso del ELN»**. Se pretende comprender las nuevas trayectorias de esta guerrilla para la próxima década, sobre todo en las fronteras con Ecuador y Venezuela, concluyendo en que se han de proponer nuevas analíticas que permitan comprender esta problemática de forma más integral.

«Descripción y análisis de un grupo terrorista: Boko Haram. Riesgos (inter) nacionales de un estado frágil y una amenaza terrorista», de Rubén Fuster Leal, hace un análisis de Boko Haram, grupo vinculado a Nigeria, centrado en el contexto en el que nace, así como una descripción de sus orígenes, ideología, estructura, liderazgo, ataques perpetrados y víctimas. La inserción de este grupo en el terrorismo salafista yihadista, y su actual diseminación, pueden provocar una mayor desestabilización en la frágil región del Sahel Occidental.

Leonardo Salvador Sánchez Peláez, **«El COSI, una década dedicada a la política de seguridad interior de la Unión Europea»**, escudriña en los diez años de existencia en los que el COSI ha ido apuntalando y ampliando sus responsabilidades (cooperación judicial y policial, aplicación de líneas estratégicas de la seguridad interior, lucha contra la delincuencia organizada, cuestiones relacionadas con la lucha antiterrorista...). Su ambición, capacidad de adaptación y flexibilidad le han garantizado una posición relevante en el ámbito de la seguridad interior de la UE.

El artículo **«Las Fuerzas Armadas españolas en la lucha antiterrorista»** es una contribución coral de Jacobo Salvador Micó Faus, Sergio Almaraz Sánchez y Pino Penilla Marquínez. El terrorismo internacional se ha convertido en una amenaza de atención prioritaria y la comunidad internacional, aunando esfuerzos de los Estados y de las Organizaciones Internacionales de Seguridad y Defensa, ha aprobado múltiples medidas estratégicas y operativas para combatirlo. España mantiene un compromiso activo en esta lucha desplegando sus Fuerzas Armadas, tanto en su participación en misiones internacionales como en territorio nacional, coordinada en este caso con las FCSE.

«Psicopatografía del liderazgo», de Pilar Bardera Mora, presenta un análisis de la incidencia de los problemas de salud mental en el ejercicio del liderazgo: trastornos de personalidad o circunstancias asociadas al estrés. La autora hace referencia al «síndrome de Hubris», relacionado con la personalidad narcisista en los líderes, que está asociado a un desempeño ineficaz, o maligno, del poder. Otro problema posible es el de la depresión, cuya incidencia negativa en el liderazgo no está del todo aceptada ya que algunos líderes afectados por esta circunstancia pueden, no obstante, ser muy eficaces.

La revivida proliferación de armas nucleares pone de plena actualidad la propuesta de Ignacio Losada Sanjuán, **«El tratado de prohibición de armas nucleares a la luz del DIH: ¿un avance en materia de desarme nuclear?»**. El autor reflexiona sobre este tipo de armas, una de las grandes preocupaciones de los autores del DIH, tomando como referencia el nuevo Tratado de prohibición de armas nucleares, que plantea numerosas cuestiones a las que se irá dando respuesta en el cuerpo del artículo.

La asertividad de Rusia en sus relaciones con la Unión Europea y en sus intervenciones en el entorno regional inmediato justifica la pertinencia del artículo de Sofiya Hapchyn, «**La personalidad estratégica de Rusia y su influencia en la relación con Occidente**». La autora analiza las principales escuelas de pensamiento, rusas y occidentales, contraponiéndolas para explicar, desde el enfoque del Realismo neoclásico, la percepción y el comportamiento de Moscú, en relación con los países occidentales, en diferentes etapas en la arena global.

En el **Especial Tecnología** encontrarán ustedes varias propuestas en torno a la decisiva relevancia de las nuevas tecnologías, de su aplicación en el ámbito de la seguridad y de la defensa, así como de la lucha entre las diversas potencias por el liderazgo sobre las mismas. Miguel Ivorra Ruiz, «**Capacidades A2/AD. El despertar de Occidente frente al nido del Dragón**», analiza el concepto A2/AD, tanto sus capacidades como los desafíos que representa, complementándolo con una explicación, a modo de recorrido histórico, de los conceptos operacionales, la orientación estratégica y las posibles respuestas. Como caso de estudio, efectúa una catalogación del A2/AD de China desde el punto de vista estratégico, doctrinal y operacional, todo ello bajo el prisma del empleo del poder aeroespacial.

Carmen Ruiz Arellano estudia la Industria Española de Defensa (considerando los años 2012 y 2016) en «**Análisis financiero de la Industria Española de Defensa**», en el que se realiza una aproximación económico-financiera a esta industria para profundizar en el conocimiento de su estructura, conducta y resultados, y así mostrar los cambios producidos con la salida de la crisis económica. Ramón Alarcón Sánchez nos devuelve al tema del terrorismo con «**Modernidad tecnológica y propaganda terrorista: propuesta de un análisis discursivo para enfrentar los mensajes del terrorismo en la era digital**» y analiza el fenómeno del terrorismo desde la perspectiva de la modernidad tecnológica. Este análisis se considera fundamental para los medios y la población ya que internet posibilita la globalización de los mensajes terroristas.

El debate sobre los alcances del concepto de soberanía tecnológica, así como sus implicaciones, ha cobrado impulso en la UE para garantizar el concepto de «autonomía estratégica», clave a la hora de reforzar la posición del bloque en el mundo. No obstante, no se ha traducido en objetivos definidos. Gonzalo León y Aureliano Da Ponte, en su artículo «**Soberanía tecnológica. Poder inteligente e inestabilidad política**» enmarcan este debate en las condiciones de inestabilidad geopolítica actual y discute la racionalidad de la noción de «poder inteligente» como opción estratégica para la UE. Sobre esta base se analiza la presencia de China en África y su posible impacto sobre la autonomía estratégica europea.

Completamos este número con la reseña del libro de Sagrario Morán Blanco «**Lucha contra el narcotráfico en América Latina-Caribe. La labor de la Organización de Estados Americanos (OEA)**». Desde distintas perspectivas analíticas la obra nos sumerge en la compleja realidad del continente americano relativa a la lucha contra el narcotráfico.

Esperamos que la oferta de este semestre sea de su agrado y de la mayor utilidad posible.

Pilar BARDERA MORA

Teniente coronel psicólogo

Correo: pbarmor@fn.mde.es

Psicopatografía del liderazgo

Psychopathography of leadership

Resumen

Este documento pretende analizar la incidencia de los problemas de salud mental en el ejercicio del liderazgo. Más allá de las repercusiones que determinados tipos de personalidad tienen sobre la eficacia del liderazgo, se estudian también los factores que lo hacen emerger.

Han sido bastantes los líderes históricos con documentados problemas de salud mental, en ocasiones relacionados con trastornos de personalidad. Muchos han sido elegidos por sus seguidores, precisamente por los rasgos que identifican dichos trastornos. En otras ocasiones, son las circunstancias de estrés asociadas al liderato, las que han desembocado en sintomatologías diversas.

Un síndrome asociado al desempeño ineficaz y «maligno» del liderazgo, es el «Síndrome de Hubris». Este síndrome ha sido relacionado, e incluso asimilado, a la personalidad narcisista en los líderes. Este tipo de personalidad conduce a un comportamiento impulsivo y arriesgado, con una sobrevaloración de los recursos, tal y como la historia atribuyó, por ejemplo, a Hitler.

Hay, sin embargo, otros problemas de salud mental, como la depresión, cuya incidencia negativa en el liderazgo no es del todo aceptada, pues hay autores que consideran que estos líderes pueden ser eficaces en la gestión de crisis. Además, suelen ser elegidos fácilmente por sus seguidores, debido a su carácter empático, lo que genera confianza. En las

organizaciones no superan, sin embargo, procesos selectivos exhaustivos, debido al estigma asociado a este tipo de rasgos.

Diferentes tesis se han abordado para explicar la conducta de los líderes, pero pocas veces desde este enfoque psicopatográfico.

Palabras clave

Liderazgo, personalidad, psicopatografía, Síndrome de Hubris, narcisismo, toma de decisiones.

Abstract

This paper aims to analyse how mental health problems impact leadership. Beyond the repercussions certain personality types have on the effectiveness of leadership, the factors that cause it to emerge are also studied.

A number of historical leaders have had documented mental health problems, sometimes related to personality disorders. Many have been chosen by their supporters precisely because of the traits that identify these disorders. On other occasions, the stressful circumstances associated with leadership have led to various symptoms.

One syndrome associated with ineffective and 'malign' leadership performance is 'Hubris Syndrome'. This has been related, and even assimilated, to narcissistic personality in leaders. This personality type leads to impulsive and risk-taking behaviour, with overestimation of resources, as history attributed, for example, to Hitler.

There are, however, other mental health problems, such as depression, whose negative impact on leadership is not fully accepted, as some authors consider that these leaders can be effective in crisis management. They also tend to be easily chosen by their followers due to their empathetic character, which builds trust. In organisations, however, they do not pass exhaustive selection processes due to the stigma associated with this type of trait.

Different theses have been put forward to explain the behaviour of leaders, but rarely from this psychopathographic approach.

Keywords

Leadership, personality, psychopathography, Hubris syndrome, narcissism, decision-making.

Citar este artículo:

Bardera Mora, P. (2021). Psicopatografía del liderazgo. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n.º 18. Pp. 13-32.

Introducción

Desde hace siglos, expertos en diferentes materias han estudiado las cualidades de los líderes más relevantes de todos los tiempos, con el fin de descubrir aquello que les distingue, aquello que despierta en sus seguidores el deseo y la motivación para seguirles. En este empeño, se han venido identificando las cualidades positivas de los líderes en diferentes contextos, olvidándose de las cualidades negativas, ese «lado oscuro» que puede ser tan determinante de su liderazgo como el resto de su personalidad. De hecho, el fracaso del liderazgo suele estar más relacionado con las cualidades negativas que posee el líder, que las positivas que no posee¹. A menudo, las herramientas de selección de personal en las organizaciones evalúan esos aspectos positivos, cuando, por ejemplo, las personas con rasgos narcisistas y aquellas con rasgos psicopáticos, obtienen buenas valoraciones en los procesos selectivos, ya que son «expertos» en crear impresiones inmediatas favorables².

Paulhus y Williams³ identificaron tres tipos de personalidad destructiva, a los que se refieren colectivamente como la «Tríada Oscura», que consiste en formas «clínicas» y «subclínicas» de narcisismo (definido este, por un sentimiento de vanidad, superioridad, dominio, y necesidad de protagonismo), maquiavelismo (descrito por el uso del encanto, manipulación, estrategia o tergiversación hacia los demás) y psicopatía (definida por impulsividad, frialdad emocional, agresividad o falta de empatía). La combinación de cualquiera de estos tipos de personalidad con el poder puede crear desastres sociales y empresariales, según estos autores.

Algunos estudios clásicos de psicología social, como el realizado por Zimbardo en la Universidad de Stanford⁴, mostraron como personas «normales» a las que se otorga

1 Hogan, R. y Hogan, J. (2001). Assessing leadership: A view from the dark side. *International Journal of Selection and Assessment*, n.º 9(1-2), pp. 40-51.

2 Hogan, R. y Kaiser, R.B. (2005). What we know about leadership. *Review of General Psychology*, n.º 9, pp. 169-180.

3 Paulhus, D.L. y Williams, K.M. (2002). The dark triad of personality: Narcissism, Machiavellianism, and psychopathy. *Journal of Research in Personality*, n.º 36, pp. 556-563. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0092656602005056>

4 El experimento de la prisión de Stanford debe su nombre al hecho de que esta prisión simulada, se construyó en los sótanos de la Facultad de Psicología de la Universidad de Stanford. Un grupo de personas fue asignada aleatoriamente al rol de guardia y otros al de prisioneros. Una grabación de video permitió la observación continuada de todo lo que sucedía. Las previsiones iniciales eran que la experiencia durase dos semanas, pero la violencia de las conductas de los guardias sobre los prisioneros, aconsejaron interrumpirla antes de finalizar la primera. Las conductas observadas en ambos roles (guardia y prisionero), han sido interpretadas por muchos autores como «conducta prescrita de rol». La descripción completa del experimento original puede consultarse en: Zimbardo, P.G. (1971). The power and pathology of imprisonment. *Congressional Record*, n.º 15, 25 de octubre. El artículo está disponible en: <http://pdf.prisonexp.org/congress.pdf>. Y el experimento está disponible en: <https://www.prisonexp.org/spanish/conclusion>

el poder, pueden volverse emocionalmente frías y distantes, menos empáticas y más centradas en sí mismas. Por ello, no resulta difícil pensar en lo que les sucede a las personalidades narcisistas, antisociales (personas que tienden a hostigar, manipular o tratar con crueldad e indiferencia a los demás, sin culpa ni remordimiento) o histriónicas (personas teatrales, que usan la dramatización para ser el centro de atención), que ejercen posiciones de liderazgo.

Pero también la presión psicológica derivada de aspectos como la soledad del mando, la adicción al poder o el miedo a la envidia, pueden contribuir a un comportamiento disfuncional en el líder, causándole estrés, ansiedad o depresión, lo que a su vez puede provocar comportamientos irresponsables e irracionales que afectan a la cultura y a los patrones de toma de decisiones de una organización⁵.

Un episodio histórico recogido por los biógrafos de George Washington, relata cuando este intentó suicidarse tras una crisis nerviosa, al ver que los milicianos huían presos del pánico en Kip's Bay. El entonces comandante Washington quedó paralizado mientras docenas de soldados británicos le atacaban, fueron sus ayudantes los que le rescataron. Uno de sus generales dijo más tarde que Washington estaba tan molesto por la conducta de sus tropas que buscó la muerte⁶. La crisis nerviosa de este histórico personaje puede ilustrar hasta qué punto líderes brillantes pueden bloquearse bajo presión.

Sin embargo, algunos autores defienden que en épocas de crisis los mejores líderes no son, precisamente, los que gozan de mejor salud mental⁷. El psiquiatra Nassir Gahemí, mantiene en su obra «A First Rate Madness», que algunos tipos de psicopatologías, como la depresión, tienen efectos positivos en el ejercicio del liderazgo, ya que suele acompañarse de empatía, creatividad, resiliencia y realismo. Según este autor, el estigma que acompaña a la depresión y al resto de trastornos mentales, impide ver su lado positivo. Mientras que en los procesos selectivos es fácil que se seleccionen personas con personalidades psicopáticas y narcisistas, cuyo liderazgo puede resultar demoledor, se descarta a las personas con personalidades melancólicas o depresivas, especialmente para puestos de responsabilidad.

En esta misma línea, Roy Porter⁸ apunta que, entre 1776 y 1974, el 49 % de los presidentes norteamericanos habían padecido algún trastorno mental (24 tuvieron depresión, 8 trastorno bipolar y 8 alcoholismo). Entre ellos: Abraham Lincoln (con

⁵ Kets de Vries, M. (2004). *Dysfunctional Leadership*. En: George R. Goethals, Georgia J. Sorenson y James MacGregor Burns (eds.). *Encyclopedia of Leadership, Volume 1*. Londres, SAGE Publicatios. Pp. 368-372.

⁶ Schenawolf, H. (2015). *Battle of Kip's Bay: An American Disaster that Nearly Cost Washington's Life*. *Revolutionary War Journal*, April 3. Disponible en: <http://www.revolutionarywarjournal.com/kips-bay/>

⁷ Gahemi, N.A. (2011). *First-Rate Madness*. New York, The Penguin Press.

⁸ Porter, R.A. (1999). *Social History Madness: The World Through the Eyes of the Insane*. Londres, Orion Publishing.

depresión psicótica), Theodore Roosevelt (con trastorno bipolar), Dwight Eisenhower y Lyndon Johnson (los dos últimos con depresión).

Llegado a este punto, puede resultar de interés reflexionar, de forma breve, sobre cómo inciden diferentes heurísticos (entendidos como la búsqueda de solución de problemas mediante métodos no rigurosos) en la toma de decisiones, según los estilos o patrones de personalidad narcisista o depresiva. En la tabla 1, se presentan estos patrones de personalidad junto a los sesgos decisionales que podrían atribuírseles⁹. En ambos casos, los sesgos se dan por exaltación o minimización, como un camino rápido para resolver situaciones, mediante atajos que permiten reducir la incertidumbre y la ansiedad.

De manera generalizada, las personalidades narcisistas, tenderían a precipitarse en la toma de decisiones, sin considerar toda la información, interpretando los datos según su conveniencia. Estas decisiones arriesgadas se apoyarían en sesgos como el exceso de confianza, la selección perceptiva, el sesgo de confirmación, la ilusión optimista o la ilusión de control.

TABLA 1. SESGOS DECISIONALES EN PATRONES DE PERSONALIDAD NARCISISTA Y DEPRESIVA

HEURÍSTICO / SESGO COGNITIVO	PERSONALIDAD NARCISISTA	PERSONALIDAD CON TENDENCIA DEPRESIVA
Heurístico de representatividad (–relacionado con la abstracción selectiva–)	Solo tendrán en cuenta los datos que favorezcan sus intereses y/o consoliden su imagen. La toma de decisiones será errónea al partir de datos erróneos.	Propensión a realizar generalizaciones negativas del presente y futuro, en base a desgracias pasadas. Esto les lleva a pasividad e inacción en la toma de decisiones.
Insensibilidad a la probabilidad previa de los resultados (–relacionado con el pensamiento polarizado–)	Pasar por alto la probabilidad previa, y en general los datos objetivos, ya que tienen una visión excesivamente optimista, que inclina siempre los datos hacia la opción que más favorezca a sus intereses. Sus tomas de decisiones, por tanto, no están sujetas a datos objetivos y estarán sobrestimadas.	Pasar por alto la probabilidad previa, y en general los datos objetivos, ya que tienen una visión pesimista que inclina siempre los datos hacia la peor probabilidad. Sus tomas de decisiones, por tanto, no están sujetas a datos objetivos, consideran solo el peor de los escenarios, lo que ralentiza la puesta en práctica de iniciativas, pero que en situaciones de crisis puede ser conveniente.
Ley de los «pequeños» números (–relacionado sobregeneralización–)	Pocos datos les bastarán para desestimar pronósticos negativos, tomando decisiones arriesgadas.	Sobrestimación del grado en que pequeñas muestras son representativas de la población. Debido a su pesimismo, con pequeños incidentes tomarán medidas de precaución, lo que a veces puede bloquear el curso de negociaciones o iniciativas, pero que en situaciones de crisis es útil, porque se anticipan a los problemas, tomando medidas de precaución muy pronto.

⁹ La tabla 1 es una adaptación de la autora, en base a los dos tipos de personalidad, siguiendo los heurísticos y sesgos propuestos por Urra, J.A., Medina, A.F. y Acosta, A.A. (2011). Heurísticos y sesgos cognitivos en la dirección de empresas: un metaanálisis. *Rev. Venezolana de Gerencia*, n.º 55, pp. 390-419. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/290/29020561004.pdf>

Efectos de regresión	Interpretan una relación causal, en cosas que guardan relación, sin que exista influencia de una sobre otra, pero que avale argumentos para avanzar en la acción, dada la impulsividad y baja reflexión de estas personas.	Se puede interpretar una relación causal, para dar explicación negativa y pesimista de las cosas. La toma de decisión partiendo de supuestas relaciones entre variables, dará errores significativos.
Efectos del azar	No consideran el azar en sus decisiones, ellos conducen la situación.	Estimar como representativa una secuencia aleatoria, ya que presentan locus de control externo, es decir, no perciben control sobre lo que les pasa y sufren indefensión. Su toma de decisiones se basará más en el azar que en probabilidades reales.
Heurístico de disponibilidad y sesgo de proximidad	Solo emplean información rápida, reciente y de fácil acceso, que apoye una toma de decisiones rápida.	No se ven afectados por este heurístico. Aún con sesgo negativo, analizan todo muchas veces.
Sesgo de confirmación	Buscarán siempre la información que confirme sus decisiones, ya tomadas.	Tendencia a buscar información que confirme los puntos de vista previos. De forma que la toma de decisiones confirmará siempre el peor de los pronósticos (esto en situaciones de crisis, puede resultar útil).
Correlaciones ilusorias	Tendencia a relacionar sucesos, que en realidad no guardan relación, bajo la ilusión.	No se ven afectados por este sesgo
Heurístico de anclaje y ajuste	Ir ajustando las estimaciones en base a una estimación de origen, que puede ser errónea, pero que les interesa mantener para mantener sus pronósticos y sus decisiones, ya que no admiten errores en las mismas.	El ajuste es bajo el prisma negativo.
Sesgo de conservadurismo (–relacionado con el etiquetado–)	Igualmente, no revisan nueva información, a fin de no tener que reconocer errores o cambiar la toma de decisiones.	No revisar la estimación en base a nueva información. De forma que la toma de decisiones era prejuiciosamente ejecutada.
Exceso de confianza	Sobreestimación de habilidades propias. Tomaran con seguridad decisiones, aun cuando sean del todo desaconsejadas por otros.	No se ven afectados por el exceso de confianza, sino por todo lo contrario. Dudando en la toma de decisiones.
Ilusión de control	Mantener una expectativa de éxito superior a la probabilidad objetiva.	No tienen ilusión de control.
Ilusión de optimismo	Tendencia a mantener un optimismo irrealista respecto al futuro. La toma de decisiones bajo este prisma no considerará los riesgos derivados de la misma, o sus consecuencias negativas.	No tienen ilusión de optimismo.
Percepción selectiva (–se relaciona con el heurístico de representatividad–)	Solo perciben lo que les interesa.	Creencias y esquemas que filtran la percepción, prestando solo atención a los aspectos negativos. La toma de decisiones no recoge, por tanto, todas las opciones posibles.

Ilusión de identificación personal	Sobrestimación del grado de control sobre los resultados.	Generalizan sus pensamientos y sentimientos al resto. Su toma de decisiones no contemplará que los resultados afecten a otros de diferente manera que a ellos.
Sesgo de retrospectiva	No les afecta.	Tendencia a racionalizar los sucesos pasados, lo que puede entorpecer mucho la toma de decisiones.

Las personas con un estado anímico depresivo, sin embargo, carecen de esa confianza, tienen una visión negativa del mundo y analizan todo mucho, tardando más tiempo en decidir, sin precipitarse, pero con muchas precauciones, tantas, que a veces, pueden paralizar la acción.

Hay que tener en cuenta que, en situaciones de crisis que puedan provocar estrés o incertidumbre, la respuesta tenderá a ser más instintiva y menos racional¹⁰. En esta línea, la investigación¹¹ ha puesto de manifiesto que el estrés deteriora el desempeño general de la toma de decisiones, a través de mecanismos de búsqueda de recompensa, es decir, de producción de dopamina (neurotransmisor que estimula áreas del cerebro vinculadas a la respuesta instintiva y que conduce a la dependencia de recompensas inmediatas, lo que aumenta la voluntad de asumir riesgos)¹². Es en esos momentos cuando la personalidad puede descompensarse y perder el control, agudizándose sus rasgos¹³. Por ello, en entornos de incertidumbre, las personas con rasgos narcisistas mostrarán más que nunca su prepotencia, las personas con tendencia depresiva su

¹⁰ Morgado, P., Sousa, N. y Cerqueira, J.J. (2015). The impact of Stress in Decision Making in the Context of Uncertainty. *Journal of Neuroscience Research*, n.º 93, pp. 839-847. Disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/154273759.pdf>

¹¹ Ver: Starcke, K. y Brand, M. (2016). Effects of Stress on Decisions Under Uncertainty: A Meta-Analysis. *Psychological Bulletin*, vol. 142, n.º 9, pp. 900-933.

¹² Para una revisión sobre las bases biológicas, ver: Hermans, E.J., Henckens, M.J., Joëls, M. y Fernández, G. «Dynamic Adaptation of Large-Scale Brain Networks in Response to Acute Stressors. *Trends in Neurosciences*, vol. 7, n.º 6, pp. 304-314.

¹³ Como recogen Esbec y Echiburúa, los rasgos de personalidad se definen como «patrones persistentes de formas de percibir, relacionarse y pensar sobre el entorno y sobre uno mismo, que se ponen de manifiesto en una amplia gama de contextos sociales y personales». «Los rasgos de personalidad solo se transforman en trastornos de la personalidad, cuando son inflexibles y desadaptativos, omnipresentes, de inicio precoz, resistentes al cambio y, cuando causan un deterioro funcional significativo». Cabe advertir que, si bien en ediciones anteriores del manual referencia diagnóstica editado por la APA, se recogía el «trastorno depresivo de la personalidad», como criterio para estudio posterior, el manual actual, el DSM 5, no lo incluye. Los trastornos de personalidad, incluidos en el DSM 5, son: el paranoide, el esquizoide, el esquizotípico, el antisocial, el límite, el histriónico, el narcisista, el de evitación, el de dependencia, el obsesivo compulsivo y el no especificado (que incluye rasgos patológicos de afectividad negativa). Por otra parte, los trastornos depresivos, constituyen según este manual, una categoría diagnóstica independiente. Para una revisión más completa, se recomienda ver: American Psychiatric Association (2000). *Diagnostic criteria from DSM-5*. Washington, DC, APA. Esbec, E. y Ec Heburúa, E. (2011). La reformulación de los trastornos de la personalidad en el DSM-V. *Actas Esp. Psiquiatría*, n.º 39(1), pp. 1-11.

pesimismo, las personas con rasgos histriónicos su teatralidad y aquellas con rasgos psicopáticos, su malignidad¹⁴.

Por todo lo expuesto, la psicopatografía del liderazgo, entendida como la descripción de las enfermedades mentales de los líderes, se muestra de gran interés, a la hora de poder delimitar las repercusiones de las conductas de algunos líderes con determinado tipo de personalidad, especialmente en situaciones de estrés y crisis.

Los problemas de salud mental de los líderes históricos

Como se ha mencionado, Gahemi y Porter, en el estudio de las biografías de grandes líderes de la historia, han encontrado que un alto porcentaje de ellos sufrían problemas de salud mental, en muchos casos con anterioridad a su liderato. Entre ellos Mahatma Gandhi, Martin Luther King o John F. Kennedy, y también los considerados entre los mejores presidentes de los Estados Unidos, como Lincoln y F. D. Roosevelt. Se dice de Gandhi, por ejemplo, que de joven era ansioso y tímido, adaptando esas características a sus ideales, de forma que entendía el dolor y comprendía a sus adversarios.

En esta misma línea, destaca uno de los episodios más relevantes del siglo XX, como el protagonizado por Stalin, Churchill y Roosevelt, como presidentes de los gobiernos de la Unión Soviética, del Reino Unido y de los Estados Unidos, respectivamente, en febrero de 1945 durante la Conferencia de Yalta para llegar a los acuerdos que, finalmente, serían considerados el inicio de la Guerra Fría. El futuro de una gran parte del mundo quedó así, en manos de tres líderes políticos cuyos problemas de salud mental y física están documentados en diversas fuentes.

Según recoge Roy Porter¹⁵, Churchill sufría un trastorno bipolar (enfermedad mental que causa cambios extremos en el estado de ánimo, que van desde la manía a la depresión, y que le habían hecho ganarse la fama de gruñón y persona de mal carácter) y Roosevelt un trastorno depresivo (trastorno caracterizado por una tristeza constante, que afecta a las emociones, a los pensamientos y a la conducta), por su parte, Stalin, padecía un trastorno paranoide (caracterizado por un patrón de desconfianza y suspicacia, que le hacía creer, entre otras cosas, que le querían matar). Por todo ello, algunos historiadores estiman que los dos primeros, cedieron demasiadas condiciones al tercero durante la mencionada conferencia.

¹⁴ Autores de referencia en psicología, identifican varios tipos de psicopatía, una de las cuales se relaciona con conductas malignas y destructivas. Ver: Millon, T., y Davis, R.D. Ten subtypes of psychopathy. En T. Millon, E. Simonsen, M. Birket-Smith, y R. D. Davis (eds.) (1998). *Psychopathy: Antisocial, criminal, and violent behavior*. The Guilford Press. Pp. 161-170.

¹⁵ Porter, R. *Op. cit.*

Sin embargo, a pesar de su supuesta depresión, Franklin Delano Roosevelt, fue el único presidente de los Estados Unidos en ganar cuatro veces las elecciones presidenciales. Diagnosticado de poliomielitis, derivada de una infección contraída mientras nadaba en el lago Maine, a sus 39 años. Cuentan sus biógrafos, que, a partir de su enfermedad y sus problemas de movilidad, su carácter cambió, dejando que la prepotencia diera paso a la empatía y a la melancolía. A los 50 años, F.D. Roosevelt se convirtió en el 32.º presidente de los Estados Unidos. Ya en aquellos años, presentaba problemas de presión arterial, que finalmente degenerarían en la enfermedad cerebrovascular que le ocasionaría la muerte un par de meses después de la Conferencia de Yalta, y pocos días antes de que finalizase la II GM. Hoy en día se sabe que las personas expuestas a un alto nivel de estrés tienen mayor posibilidad de desarrollar enfermedades vasculares¹⁶.

Cabría preguntarse por qué en épocas difíciles son elegidos este tipo de líderes. La respuesta puede ser que generan confianza, dado su alto grado de empatía y su sensibilidad por los problemas de los demás. Pero igualmente, cabría preguntarse por qué personas con este tipo de perfil se ven seducidos por el ejercicio del liderazgo, la explicación puede estar en la bioquímica. Como ya ha sido expuesto, el reconocimiento social actuaría como recompensa, impulsando la producción de dopamina, un neurotransmisor que hace sentirse bien, algo que en personas con depresión, es sin duda un buen enganche a este tipo de conductas. Cabe pensar que, ante una recompensa inesperada, la dopamina se eleve, ante una recompensa esperada, la segregación de dopamina en el cerebro no se vea afectada, y en el caso de una recompensa esperada omitida, la dopamina disminuya. La liberación de dopamina en el cerebro produce una sensación de placer, por lo que, podría pensarse que personas con depresión, ante situaciones de reconocimiento y recompensa inesperada, experimentasen un bienestar, del que no gozan habitualmente, debido a sus desajustes psíquicos. La producción de dopamina en sujetos de rasgos narcisistas, sin embargo, puede terminar conduciendo a la megalomanía, como se verá más adelante.

Pero, por otra parte, y pesar de la tesis defendida por Gahemi, sobre la eficacia de las personalidades depresivas en situaciones de crisis, el agotamiento de recursos y del propio ego serían conceptualmente incompatibles con algunas de las dimensiones del liderazgo. Autores de referenci¹⁷recogen que los subordinados informan de supervisión abusiva en jefes con depresión y de ansiedad no manifestadas clínicamente. La incertidumbre y ambigüedad generada por la ansiedad en este tipo de líderes, podría conducir a conductas poco éticas¹⁸.

¹⁶ Ramírez-Moreno, J.M. y Millán-Núñez, M.V. (2017). Franklin D. Roosevelt. Un enemigo silencioso y el curso de la historia. *Neurosciences and History*, n.º5(4), pp. 128-135. Disponible en: http://nah.sen.es/vmfiles/abstract/NAHV5N42017128_135ES.pdf

¹⁷ Byrne, A., et al. (2014). The depleted leader: The influence of leader's diminished psychological resources on leadership behaviors. *Leadership Quarterly*, n.º 25, pp. 344-35.

¹⁸ Barling, J. y Cloutier, A. (2017). Leaders' Mental Health at Work: Empirical, Methodological, and Policy Directions. *Journal of Occupational Health Psychology*, Vol. 22, n.º 3, pp. 394-406.

Psicopatía y liderazgo: el Síndrome de «Hubris»

En ocasiones, determinados estilos de liderazgo se han relacionado con conductas de tipo psicopático, ante la cuestionable ética de algunos directivos organizacionales¹⁹. Parece lógico pensar que las cosas malas están ocasionadas por personas malas, sin embargo, ¿existe evidencia empírica de ello?

Como recoge Clive Boddy²⁰, los psicópatas no tienen conciencia ni empatía, son manipuladores, mentirosos, despiadados, calculadores y sin remordimiento, y utilizan la arrogancia y el encanto para ascender en la jerarquía organizativa, a través de sus habilidades de *networking*. El carisma y encanto de personas con este tipo de rasgos pueden resultar atractivos, y como mantienen Babiak y Hare²¹, el comportamiento psicopático puede parecer tener cualidades de liderazgo (hacerse cargo, tomar decisiones y hacer que otros hagan lo que uno quiere). Por otra parte, los entornos de alto riesgo y de ritmo rápido son especialmente atractivos para los psicópatas. Estos autores señalan también, que los psicópatas pueden colarse en las estructuras corporativas y permanecer sin ser detectados durante mucho tiempo. Durante ese periodo, pueden adquirir bastante poder y hacer mucho daño.

Los psicópatas constituyen aproximadamente el 1 % de la población carcelaria y pueden describirse como sociópatas o como poseedores de un trastorno de personalidad antisocial, similar, y a menudo confundido, con la psicopatía²². Babiak, Neuman y Hare²³ encontraron que el 3,9 % de los ejecutivos de siete compañías internacionales poseían rasgos psicopáticos, cuando la prevalencia en la población general es del 1 %. Los autores mantienen que la capacidad para encantar, manipular y engañar a los demás, permitió a los líderes de rasgos más psicopáticos lograr un éxito aparente en sus

19 Uno de los autores que más ha investigado este tema es Clive R. Boddy, quien ha encontrado evidencias empíricas del comportamiento de los psicópatas organizacionales, que incluyen la intimidación, el fraude y un comportamiento general poco ético. Para revisión de sus hallazgos se recomienda ver: Boddy, C.R. (2015). Organisational Psychopaths: A Ten Year Update. *Management Decision*, vol. 53, n.º 10, pp. 2407-2432.

20 Boddy, C.R. (2006). The Dark Side of Management Decisions: Organizational Psychopaths. *Management Decision*, vol. 44, n.º 10, pp. 1461-1475.

21 Babiak, P. y HARE, R.D. (2006). *Snakes in Suits – When Psychopaths Go to Work*. California, Harper Business.

22 En la revisión de Dujo y Horcajo, se recoge una prevalencia de psicopatía en población penitenciaria española del 18 %, por encima de la de otros países, a excepción de EE. UU., donde es superior. Los autores aluden a la confusión terminológica de la psicopatía, además de revisar el origen, evaluación y tratamiento de este tipo de personalidades. Para ver el estudio completo, ver: Dujo, V. y Horcajo, P.J. (2017). La psicopatía en la actualidad: abordaje clínico-legal y repercusiones forenses en el ámbito penal. *Psicopatología Clínica, Legal y Forense*, vol 17, pp. 69-88.

23 Babiak, P., Neumann, C.S. y Hare, R.D. (2010). Corporate psychopathy: Talking the walk. *Behavioral Sciences & the Law*, n.º 28, pp. 174-193. Disponible en: <https://www.sakkyndig.com/psychologi/artvit/babiak2010.pdf>

carreras a pesar de las calificaciones negativas de desempeño y los comportamientos potencialmente dañinos para la organización.

Sin embargo, y a pesar de estudios tan populares, como los citados, no hay consenso respecto al comportamiento psicopático y el ejercicio del liderazgo, debido, sobre todo, a la cantidad de variables que moderan esa relación.

En 2008, el neurólogo David Owen²⁴ acuñó el término «Síndrome de Hubris» para describir a los mandatarios con tendencia a la grandiosidad y a la omnipotencia. La palabra «hubris», procede del griego (*hybris*) y significa «desmesura». Alude al ego desmedido y a la sensación de omnipotencia. En este caso no se trataría de un estilo de personalidad, sino de un trastorno adquirido y reversible (cuando se deja de tener el poder).

En 2009, Owen, junto al psiquiatra Jonathan Davidson²⁵, propuso que el «Síndrome de Hubris» fuera considerado un trastorno psiquiátrico, caracterizado por cinco síntomas específicos, uno común al trastorno antisocial de la personalidad, otro al trastorno histriónico y siete al trastorno narcisista. Esto nunca llegó a suceder, aún con controversias, dada su similitud con el trastorno narcisista de la personalidad (TNP). A fin de presentar este paralelismo, en la tabla 2, se presentan los criterios establecidos por los autores para el «Síndrome de Hubris» y los establecidos en el DSM 5²⁶ para TNP.

TABLA 2. CARACTERÍSTICAS DEL «SÍNDROME DE HUBRIS» Y DEL «TRASTORNO NARCISISTA DE LA PERSONALIDAD»

SÍNDROME DE HUBRIS	TRASTORNO NARCISISTA DE LA PERSONALIDAD
1. Propensión narcisista a ver el mundo como un escenario donde ejercitar el poder y buscar la gloria. 2. Tendencia a realizar acciones para auto-glorificarse, ensalzar y mejorar su propia imagen. 3. Preocupación desmedida por la imagen y la presentación. 4. Modo mesiánico de hablar sobre asuntos corrientes y tendencia a la exaltación. 5. Identificación con la nación, el estado y la organización. 6. Tendencia a hablar de sí mismo en tercera persona y usar la forma regia de nosotros.	1. Tiene sentimientos de grandeza y prepotencia (p. ej., exagera sus logros y talentos, espera ser reconocido como superior sin contar con los correspondientes éxitos). 2. Está absorto en fantasías de éxito, poder, brillantez, belleza o amor ideal ilimitado. 3. Cree que es «especial» y único, y que solo pueden comprenderle o solo puede relacionarse con otras personas (o instituciones) especiales o de alto estatus. 4. Tiene una necesidad excesiva de admiración.

24 Owen, D. (2011). *En el poder y en la enfermedad. Enfermedades de jefes de Estado y Gobierno en los últimos cien años*. Madrid, Ed. Siruela.

25 Owen, D. y Davidson, J. (2009). Hubris syndrome: An acquired personality disorder? A study of US Presidents and UK Prime Ministers over the last 100 years. *Brain*, n.º 132(5), pp.1396-1406. Disponible en: <https://academic.oup.com/brain/article/132/5/1396/354862>

26 AMERICAN PSYCHIATRIC ASSOCIATION (APA). (2014). *Manual diagnóstico y estadístico de los trastornos mentales (DSM-5)*. Madrid, Ed. Médica Panamericana.

7. Excesiva confianza en su propio juicio y desprecio por el de los demás. 8. Autoconfianza exagerada, tendencia a la omnipotencia. 9. Creencia de que no deben rendir cuentas a sus iguales, colegas o a la sociedad, sino ante cortes más elevadas: la historia o Dios. 10. Creencia firme de que dicha corte les absolverá. 11. Pérdida de contacto con la realidad: aislamiento progresivo. 12. Inquietud, imprudencia, impulsividad 13. Convencimiento de la rectitud moral de sus propuestas ignorando los costes. 14. Incompetencia por excesiva autoconfianza y falta de atención a los detalles.	5. Muestra un sentimiento de privilegio (es decir, expectativas no razonables de tratamiento especialmente favorable o de cumplimiento automático de sus expectativas). 6. Explota las relaciones interpersonales (es decir, se aprovecha de los demás para sus propios fines). 7. Carece de empatía: no está dispuesto a reconocer o a identificarse con los sentimientos y necesidades de los demás. 8. Con frecuencia envidia a los demás o cree que estos sienten envidia de él. 9. Muestra comportamientos o actitudes arrogantes, de superioridad.

Como puede observarse se trata de un patrón muy parecido, de hecho, no es difícil encontrar autores que coincidan en asignar el «Síndrome de Hubris» o el TNP a los mismos líderes. Líderes políticos como Hitler, Slobodan Milošević, Saddam Hussein²⁷, Alejandro Magno, Napoleon, Mao²⁸ o Donald Trump^{29 30}, pero también entrenadores de fútbol con Jose Mourinho o figuras de las finanzas, como fue el caso de los líderes de Lehman Brothers y el Royal Bank of Scotland³¹, han sido distribuidos en una u otra categoría (Hubris-TNP) indistintamente, según la fuente.

La relación entre estilos de liderazgo y rasgos de personalidad

Muchos son los modelos y teorías de liderazgo defendidos a lo largo de la historia, y no es objeto de este documento repasarlos, aunque sí es destacable, para el tema que nos ocupa, el evidente enfoque relacional de los modelos contemporáneos, como son el enfoque transaccional, el transformacional o el transcendente. En todos ellos, hay una relación de intercambio e influencia.

En el modelo transaccional existen transacciones constructivas y correctivas, mediante premios y castigos, de modo que el liderazgo funciona según un condici-

27 Owen, D. y Davidson, J. *Op. cit.*

28 Una buena revisión se puede encontrar en Aguirre, P.A. (2014). *Historia mundial de la megalomanía: desmesuras, desvaríos y fantasías del culto a la personalidad en la política*. Madrid, Debate Editorial.

29 Un análisis de salud mental de D. Trump, puede encontrarse en: Bandy Lee, M.D. (2017). *The dangerous case of Donald Trump: 27 Psychiatrists and Mental Health Professionals Assess a President*. Londres, Macmillan Publishers.

30 Desde el punto de vista de la psicología, se recomienda la lectura del artículo: Caballo, V. (2017). Un análisis psicológico de Donald Trump. *Behavioral Psychology / Psicología Conductual*. N.º 25 (1), pp. 227-249. Disponible en: https://www.behavioralpsycho.com/wp-content/uploads/2018/10/13_Caballo_25-1.pdf

31 Wray T. (2016). The role of leader Hubris in the decline of RBS and Lehman Brothers. En Garrard P. y Robinson G. (eds). *The intoxication of power*. London, Palgrave Macmillan. Pp. 229-51.

miento estímulo-respuesta (los subordinados aprenden qué tipos de conducta tiene premio y cuáles tienen castigo). En el enfoque transformacional, existe un vínculo de compromiso entre el líder y los seguidores, un vehículo emocional de la relación. En el trascendente, ambos se mueven por el bien común, y los valores y la ética toman un peso muy relevante.

Ese enfoque relacional plantea la conducta del liderazgo como resultado de una mediación de las emociones, las actitudes, los valores o el contexto. La relación de lo biológico y su interacción con el contexto, dan el resultado final de la emergencia y eficacia del líder.

Desde el punto de vista biológico, el equipo liderado por De Neve³² identificó recientemente un gen, el RS4950, que estaba presente en el 24 % de quienes ejercían roles de liderazgo. Los mismos autores exponen que, el hecho de que este gen influya en la ocupación de roles relacionados con el liderazgo podría ser a través de rasgos como la impulsividad, es decir, las personas ocuparían roles de liderazgo como resultado de la compleja interacción entre la genética y el ambiente.

Por otra parte, como ha sido expuesto anteriormente, el comportamiento impulsivo lo han relacionado con la liberación de dopamina (neurotransmisor asociado con expectativa y recompensa, con satisfacción inmediata y, por tanto, con las adicciones)³³. Pero se desconoce la vía causal entre el RS4950 y la producción de Dopamina, para la ocupación de roles de liderazgo. El gen identificado pudiera estar afectando al desarrollo de atributos individuales que predispongan al liderazgo, como son los rasgos de personalidad. También pudiera ser que su influencia sobre el liderazgo derivase de la elección de las personas por entornos específicos, más favorables para el desarrollo de dicho rol.

En cuanto a la relación entre el liderazgo y la personalidad, la bibliografía de referencia³⁴ indica que, salvo la confianza en sí mismo, no hay otro rasgo común entre los líderes de los múltiples estudios publicados. Con el fin de superar algunos errores metodológicos de dichas revisiones, se ha venido empleando el Modelo de los Cinco Grandes factores de personalidad³⁵. Los cinco factores aludidos son: el neuroticismo, la extraversión, la apertura a la experiencia, la amabilidad y la responsabilidad. Por explicarlo brevemente, el neuroticismo estaría relacionado con el desajuste emocional

32 De Neve, J.E., *et al.* (2013). Born to lead? A twin design and genetic association study of leadership role occupancy. *The Leadership Quarterly*, n.º24, pp. 45-60. Documento disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1048984312000811>

33 Hermans, *et al.* *Op. cit.*

34 Judge, T. A., *et al.* (2002). Personality and leadership: A qualitative and quantitative review. *Journal of Applied Psychology*, n.º 87(4), pp.765-780. Documento disponible en: <http://www.timothy-judge.com/Judge,%20Bono,%20Ilies,%20&%20Gerhardt.pdf>

35 Goldberg, L.R. (1990). An Alternative Description of Personality: The Big-Five Factor Structure. *Journal of Personality and Social Psychology*, n.º 59, pp. 1216-1229.

(ansiedad, inseguridad), la extraversión con la sociabilidad, la apertura a la experiencia con la creatividad y la autonomía, la amabilidad con la confianza y la obediencia, y la responsabilidad, con el logro y la fiabilidad.

Para seguir reflexionando sobre la relación entre la personalidad y el liderazgo, es preciso considerar que, una cosa es la emergencia del liderazgo y otra diferente, su eficacia, dicho de otro modo, una cosa es ser percibido como líder, y otra distinta es guiar eficazmente a un grupo de personas hacia una meta. Puede haber rasgos de personalidad, que propicien la emergencia de un liderazgo, pero que, sin embargo, resulten ineficaces en dicho rol, por ejemplo, las personalidades narcisistas, como ya ha sido comentado. En este sentido, el meta-análisis de Judge y Col., encontró que estos cinco factores guardaban una relación positiva estadísticamente significativa con la efectividad del liderazgo, salvo en el caso del neuroticismo, que era negativa, es decir, a más extraversión, más apertura, más amabilidad y más responsabilidad, mayor eficacia del liderazgo y a mayor puntuación en neuroticismo, menor eficacia del liderazgo. En cuanto a la emergencia del liderazgo, parece que son elegidos líderes aquellos sujetos que son más estables (-con menos puntuación en neuroticismo-), más extravertidos, más abiertos y más responsables; sin embargo, en contra de lo que pudiera pensarse, la amabilidad no predecía la emergencia del líder.

Los autores de esta meta-análisis quisieron ver la consistencia de estos resultados en diferentes contextos, como son el ámbito empresarial, el ámbito político y militar, y la población estudiantil. Encontraron que la extraversión y el neuroticismo se mantuvieron idénticos en los tres contextos. La apertura se mostró predictiva en el ámbito empresarial y estudiantil, pero no en escenarios políticos ni militares, y la responsabilidad, mostró relación con el liderazgo en escenarios estudiantiles, militares y políticos, pero no en el ámbito empresarial. Esto hace reflexionar nuevamente, en la conveniencia o no, de la presencia de determinados rasgos de personalidad en un líder, según el contexto.

En otro meta-análisis realizado por Landay, Harms y Credé³⁶, los vínculos entre la psicopatía y la emergencia del liderazgo fueron examinados minuciosamente, diferenciando nuevamente, entre emergencia (cuando un líder es identificado o percibido como tal) y eficacia del liderazgo (rendimiento real del equipo y de la percepción del líder como efectivo). Tras la selección y revisión de 92 muestras de estudios independientes, los autores encontraron una relación positiva entre las tendencias psicopáticas y la emergencia del liderazgo, y negativa para las tendencias psicopáticas y efectividad del liderazgo. Asimismo, este estudio reveló una relación negativa entre tendencias psicopáticas y liderazgo transformacional, lo cual resulta lógico, dado el alto peso que la inteligencia emocional y la empatía, tiene en el liderazgo transformacional.

La psicopatía, particularmente, y sus componentes interpersonales, se asocia positivamente con las calificaciones internas de la empresa del estilo de carisma / pre-

³⁶ Landay, K., Harms, P.D. y Credé, M. (2019). Shall we serve the dark lords? A meta-analytic review of psychopathy and leadership. *Journal of Applied Psychology*, n.º 104(1), pp. 183-196.

sentación (creatividad, pensamiento estratégico y habilidades de comunicación) y negativamente con las calificaciones de responsabilidad / desempeño (habilidades de liderazgo y gestión, y logros generales)³⁷. Así, la psicopatía se ha correlacionado positivamente con el comportamiento de liderazgo pasivo (gestión por excepción, liderazgo pasivo y laissez-faire) y negativamente con la consideración individual (una subescala de liderazgo transformacional). Así es que, como parece lógico, las personalidades narcisistas y psicopáticas, tienen poco que ver con estilos de liderazgo transformacional y mucho que ver con estilos de liderazgo autoritarios y laissez-faire³⁸.

Y sin duda, cuando se habla de liderazgo autocrático, el ejemplo por excelencia parece ser Adolf Hitler. Sobre él se han escrito multitud de libros y artículos y su personalidad psicopática ha sido analizada desde todos los prismas. Como recoge Kets de Vries, en algunas biografías de Freud se recoge que el médico de cabecera de la familia Hitler, el doctor Bloch, le consultó varias veces a cerca del pequeño Adolf. Freud tras analizar el caso recomendó que el pequeño fuera internado en un centro de salud mental infantil, para que pudiera ser tratado. Aunque su madre estuvo de acuerdo, su padre no lo permitió y el niño no fue tratado. Parecer ser que el padre era un hombre intransigente, que le sometía a vejaciones y malos tratos³⁹.

Diversos estudios han relacionado la agresión psicológica y física en la infancia con formas de supervisión abusiva sobre los subordinados⁴⁰. La calidad de las relaciones familiares en la infancia influye sobre el desarrollo del liderazgo en la edad adulta.

Discusión y consideraciones finales

Un objetivo central de este trabajo es llamar la atención sobre cualidades y rasgos poco estudiados en los líderes, pero que pudieran tener un peso importante en la explicación de su conducta y en la relación que mantienen con sus seguidores. Cualidades y rasgos, que cuando constituyen trastornos mentales permanentes o temporales, resultan difíciles de atribuirseles a personas de éxito. Superar el estigma asociado a quienes tienen este tipo de patologías, puede considerarse un objetivo implícito en este documento.

Se encuentra que la mayor parte de los estudios con relación a la psicopatología y el liderazgo, se centran en los trastornos de personalidad, aunque también, en las manifestaciones de sintomatología depresiva y ansiosa, especialmente en situaciones

37 Babiak, P., Neuman, C.S. y Hare, R.D. *Op. cit.*

38 Westerlaken, K.M. y Woods, P.R. (2013). The relationship between psychopathy and the Full Range Leadership Model. *Personality and Individual Differences*, n.º 54, pp. 41-46.

39 El libro *Encyclopedia of Leadership* (*Op. cit.*) hace mención a este episodio, en la página 669.

40 García, P.R.J.M., *et al.* (2014). Roots run deep: Investigating psychological mechanisms between history of family aggression and abusive supervision. *Journal of Applied Psychology*, n.º 99, pp. 883-897.

de crisis o estrés. Los rasgos de personalidad pueden constituir trastornos, siendo los más estudiados, con relación al liderazgo: el trastorno narcisista (personas con un sentimiento de vanidad, superioridad, dominio, y necesidad de protagonismo), el antisocial (personas que tienden a hostigar, manipular o tratar con crueldad e indiferencia a los demás, sin culpa ni remordimiento), y el histriónico (personas teatrales, que usan la dramatización para ser el centro de atención).

Características combinadas de los trastornos narcisista, antisocial e histriónico, de la personalidad, han sido consideradas por autores como Owen o Davidson, como el «Síndrome de Hubris», identificado en los líderes de ego desmedido. Sin embargo, no parece haber acuerdo entre los expertos, en la consideración de este síndrome como una patología. De hecho, los aspectos que describen a quien manifiestan el «Síndrome de Hubris», no solo podrían ser atribuibles a los tres trastornos de personalidad mencionados, sino que estarían muy relacionados con conductas psicopáticas. La psicopatía no es considerada un trastorno mental, aunque muchas veces es confundida con el trastorno antisocial de la personalidad. Según Boddy, los psicópatas serían personas sin conciencia ni empatía, que llevarían a cabo conductas poco éticas, cuando desempeñan roles de liderazgo en las organizaciones. Como sostienen Hogan y sus colaboradores, el mal liderazgo afecta negativamente a todos aquellos que están bajo su influencia. Si como encontraron Babiak, Neuman y Hare, el 3,9 % de los ejecutivos en las empresas que analizaron, presentaban rasgos psicopáticos, y estos pudieran derivar en consecuencias para los empleados y para la organización, habría que cambiar el enfoque sobre la gestión de los recursos humanos, tanto en los procesos selectivos, como en las evaluaciones de desempeño, que permiten ascender a este tipo de personas en la jerarquía organizacional.

No cabe duda, de la relación que los rasgos de personalidad guardan con las conductas de liderazgo, si bien, en los estudios analizados en este documento, salvo la confianza en sí mismo, no se ha encontrado ningún rasgo común entre los líderes, y esta, puede estar presente en personas ajustadas emocionalmente, pero también en quienes no lo están.

La bibliografía comentada en este texto sugiere diferenciar entre emergencia del liderazgo y su eficacia. Las personas con rasgos antisociales, narcisistas o psicopáticos, parecen propiciar la emergencia del liderazgo, al ser percibidos o identificados fácilmente en dicho rol, sin embargo, no resultan los más eficaces. Los componentes interpersonales juegan un papel fundamental en el desempeño del liderazgo, especialmente desde los modelos de tipo relacional, siendo en esa esfera, donde los tres tipos de personalidad mencionados destacan por su carisma, su creatividad y sus habilidades de comunicación, como recogen Babiak, Neuman y Hare, por ejemplo. Sin embargo, estos tipos de personalidad no obtienen las mejores puntuaciones en desempeño ni gestión, es decir, en eficacia del liderazgo. La falta de eficacia en el ejercicio del liderazgo está relacionada también con los sesgos en la toma de decisión, que en estos tipos de personalidad, podrían llevar a asumir riesgos excesivos, por exceso de confianza, selección perceptiva, ilusión optimista o ilusión de control, entre otros. En contextos susceptibles de generar estrés, los rasgos de personalidad pueden descompensarse o

exacerbarse, con lo que en situaciones de crisis, la posibilidad de que se cometan este tipo de sesgos decisionales es muy probable.

En cuanto a los rasgos de tipo de depresivo, así como a las alteraciones de los estados de ánimo, temporales o permanentes, la bibliografía es más escasa, y más confusa. Aunque autores como Gahemi, atribuyen a las personas con rasgos melancólicos y depresivos (personas que manifiestan una tristeza constante, que afecta a las emociones, a los pensamientos y a la conducta), características positivas para el desempeño del liderazgo, como la empatía, la creatividad, la resiliencia y el realismo; otros como Byrne y sus colaboradores, o Barling y Cloutier, recogen que los subordinados informan de supervisión abusiva en este tipo de líderes, y sugieren que las personas depresivas en situaciones de crisis, experimentan un agotamiento de recursos y del propio ego, incompatibles con el ejercicio del liderazgo. Delimitar exactamente el tipo de rasgos y trastornos abordados en este tipo de estudios, podría ayudar a esclarecer estas controversias, ya que dentro de los trastornos depresivos hay un amplio abanico de síntomas, con temporalidad muy diversa.

Finalmente, cabe destacar que el contexto es un modulador importante en la emergencia y eficacia del liderazgo, pudiendo hacer emerger una figura de liderazgo con un estilo u otro de personalidad, de igual modo, que un estilo u otro de liderazgo pueden resultar eficaces o no, en función del contexto. Por ello, se sugiere la necesidad de estudios como los recogidos por Judge y sus colaboradores, que relacionen no solo las dimensiones de personalidad exitosas en uno u otro contexto, sino también rasgos de personalidad como los aquí recogidos. Sería interesante contar con estudios que analizaran la eficacia en tareas de gestión y dirección, por parte de personas con diferentes tipos de personalidad, en diferentes tipos de organización, pero también en el contexto de crisis específicas.

Aunque a menudo somos capaces de identificar a personas con cualidades para ejercer el liderazgo, también es aceptado, la complejidad de dicho concepto. El líder posee debilidades y fortalezas, que deben ser conocidas y examinadas, porque todas contribuyen a su emergencia y a su eficacia.

El estudio de la psicopatografía del liderazgo podría requerir más atención de los investigadores, a la luz del incremento progresivo de la prevalencia de determinados trastornos en la población. Tal es el caso de los trastornos depresivos, que afectan a más de 300 millones de personas en el mundo, según la OMS⁴¹. Aunque la categoría de trastornos depresivos es muy genérica, habría que determinar hasta qué punto son limitantes para el desempeño de este tipo de roles, y en qué contextos concretos, lo que supondría una gran aportación a la gestión del talento en las organizaciones. De manera concreta, habría que dar respuesta a qué funciona mejor en una crisis y qué no, profundizando en el análisis de las reacciones esperables según los rasgos, en este tipo de situaciones.

41 Organización Mundial de la Salud. <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/depression>

Esto supone cambiar el enfoque, revisando algunos de los parámetros actuales que excluyen sistemáticamente a personas con alteraciones anímicas para cualquier tipo de puesto o tarea, y especialmente para aquellas que conllevan responsabilidades sobre bienes o personas. Muchas decisiones organizacionales podrían estar sesgadas por prejuicios y estereotipos, que obvian certezas como que no todas las enfermedades mentales son idénticas, ni suponen las mismas limitaciones, ni los mismos riesgos. La historia ha mostrado que personas con psicopatologías explícitas, pueden ser líderes brillantes.

Bibliografía

- Aguirre, P.A. (2014). *Historia mundial de la megalomanía: desmesuras, desvaríos y fantasías del culto a la personalidad en la política*. Madrid, Debate Editorial.
- American Psychiatric Association (APA) (2014). *Manual diagnóstico y estadístico de los trastornos mentales (DSM-5)*. Madrid, Ed. Médica Panamericana.
- Babiak, P., Neumann, C.S. y Hare, R.D. (2010). Corporate psychopathy: Talking the walk. *Behavioral Sciences & the Law*, n.º 28, pp. 174-193. [Consulta: 19/04/2020]. Disponible en: <https://www.sakkyndig.com/psykologi/artvit/babiak2010.pdf>
- Babiak, P. y Hare, R.D. (2007). *Snakes in Suits – When Psychopaths Go to Work*. California, Harper Business.
- Bandy Lee, M.D. (2017). *The dangerous case of Donald Trump: 27 Psychiatrists and Mental Health Professionals Assess a President*. Londres, Macmillan Publishers.
- Barling, J. y Cloutier, A. (2017). Leaders' Mental Health at Work: Empirical, Methodological, and Policy Directions. *Journal of Occupational Health Psychology*, Vol. 22, n.º 3, pp. 394-406. [Consulta: 19/04/2020]. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/309025897_Leaders'_Mental_Health_at_Work_Empirical_Methodological_and_Policy_Directions
- Boddy, C.R. (2015). Organisational Psychopaths: A Ten Year Update. *Management Decision*, vol. 53, n.º 10, pp. 2407-2432.
- (2006). The Dark Side of Management Decisions: Organizational Psychopaths. *Management Decision*, vol. 44, n.º 10, pp. 1461-1475.
- Byrne, A., et al. (2014). The depleted leader: The influence of leader's diminished psychological resources on leadership behaviors. *Leadership Quarterly*, n.º 25, pp. 344-35.
- Caballo, V. (2017). Un análisis psicológico de Donald Trump. *Behavioral Psychology / Psicología Conductual*. N.º 25 (1), pp. 227-249. [Consulta: 19/04/2020]. Disponible en: https://www.behavioralpsycho.com/wp-content/uploads/2018/10/13.Caballo_25-1.pdf
- De Neve J.E., et al. (2013). Born to lead? A twin design and genetic association study of leadership role occupancy. *The Leadership Quarterly*, n.º 24, pp. 45-60. [Consulta:

- 19/04/2020]. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1048984312000811>
- Dujo, V. y Horcajo, P.J. (2017). La psicopatía en la actualidad: abordaje clínico-legal y repercusiones forenses en el ámbito penal. *Psicopatología Clínica, Legal y Forense*, vol. 17, pp. 69-88.
- Esbec, E. y Echeburúa, E. (2011). La reformulación de los trastornos de la personalidad en el DSM-V. *Actas Esp. Psiquiatría*, n.º 39(1), pp. 1-11.
- Gahemi, N.A. (2011). *First-Rate Madness*. New York, The Penguin Press.
- García, P.R.J.M., et al. (2014). Roots run deep: Investigating psychological mechanisms between history of family aggression and abusive supervision. *Journal of Applied Psychology*, n.º 99, pp. 883-897.
- Goldberg, L.R. (1990). An Alternative Description of Personality: The Big-Five Factor Structure. *Journal of Personality and Social Psychology*, n.º 59, pp. 1216-1229.
- Hermans, E.J., et al. Dynamic Adaptation of Large-Scale Brain Networks in Response to Acute Stressors. *Trends in Neurosciences*, vol. 7, n.º 6, pp. 304-314.
- Hogan, R. y Hogan, J. (2001). Assessing leadership: A view from the dark side. *International Journal of Selection and Assessment*, n.º 9(1-2), pp. 40-51.
- Hogan, R. y Kaiser, R.B. (2005). What we know about leadership. *Review of General Psychology*, n.º 9, pp. 169-180.
- Judge, T. A., et al. (2002). Personality and leadership: A qualitative and quantitative review. *Journal of Applied Psychology*, n.º 87(4), pp. 765-780. [Consulta: 19/04/2020]. Disponible en: <http://www.timothy-judge.com/Judge,%20Bono,%20Ilies,%20&%20Gerhardt.pdf>
- Kets de Vries, M. (2004). Dysfunctional Leadership. En George R. Goethals, Georgia J. Sorenson y James MacGregor Burns (eds.). *Encyclopedia of Leadership, Volume 1*. Londres, SAGE Publicatios. Pp. 368-372.
- Landay, K., Harms, P.D. y Credé, M. (2019). Shall we serve the dark lords? A meta-analytic review of psychopathy and leadership. *Journal of Applied Psychology*, n.º 104(1), pp. 183-196.
- Millon, T. y Davis, R.D. (1998). Ten subtypes of psychopathy. En T. Millon, E. Simonsen, M. Birket-Smith, y R. D. Davis (eds.). *Psychopathy: Antisocial, criminal, and violent behavior*. The Guilford Press. Pp. 161-170.
- Morgado, P., Sousa, N. y Cerqueira, J.J. (2015). The impact of Stress in Decision Making in the Context of Uncertainty. *Journal of Neuroscience Research*, n.º 93, pp. 839-847. Disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/154273759.pdf>
- Owen, D. (2011). *En el poder y en la enfermedad. Enfermedades de jefes de Estado y Gobierno en los últimos cien años*. Madrid, Ed. Siruela.

- Owen, D. y Davidson, J. (2009). Hubris syndrome: An acquired personality disorder? A study of US Presidents and UK Prime Ministers over the last 100 years. *Brain*, n.º 132(5), pp.1396–1406. [Consulta: 19/04/2020]. Disponible en: <https://academic.oup.com/brain/article/132/5/1396/354862>
- Paulhus, D.L. y Williams, K.M. (2002). The dark triad of personality: Narcissism, Machiavellianism, and psychopathy. *Journal of Research in Personality*, n.º 36, pp.556–563. [Consulta: 19/04/2020]. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/222828329_The_Dark_Triad_of_Personality_Narcissism_Machiavellianism_and_Psychopathy
- Porter, R.A. (1999). *Social History Madness: The World Through the Eyes of the Insane*. Londres, Orion Publishing.
- Ramírez-Moreno, J.M y Millán-Núñez, M.V. (2017). Franklin D. Roosevelt. Un enemigo silencioso y el curso de la historia. *Neurosciences and History*, n.º 5(4), pp.128–135. [Consulta: 19/04/2020]. Disponible en: http://nah.sen.es/vmfiles/abstract/NAHV5N42017128_135ES.pdf
- Schenawolf, H. (2015). Battle of Kip's Bay: An American Disaster that Nearly Cost Washington's Life. April 3. [Consulta: 19/04/2020]. Disponible en: <http://www.revolutionarywarjournal.com/kips-bay/>
- Starcke, K. y Brand, M. (2016). Effects of Stress on Decisions Under Uncertainty: A Meta-Analysis. *Psychological Bulletin*, vol.142, n.º 9, pp. 900–933.
- Westerlaken, K.M. y Woods, P.R. (2013). The relationship between psychopathy and the Full Range Leadership Model. *Personality and Individual Differences* n.º 54, pp. 41–46.
- Wray, T. (2016). The role of leader Hubris in the decline of RBS and Lehman Brothers. En Garrard P. y Robinson G. (eds). *The intoxication of power*. London, Palgrave Macmillan. Pp. 229–51.

— *Artículo recibido: 20 de abril de 2020.*

— *Artículo aceptado: 8 de febrero de 2021.*

Jorge M. VEGA

Doctorando en Seguridad Internacional (IUGM). Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Escuela Internacional de Doctorado.

Correo: vegamauro@hotmail.com

¿Resultados vs. capacidades?: perspectivas teóricas sobre el planeamiento de la seguridad en Sudamérica

Results vs. Capabilities?: Theoretical perspectives on security planning in South America

Resumen

El artículo explora el proceso de planificación de la política de seguridad nacional en Sudamérica, combinando un abordaje teórico sobre perspectivas metodológicas con un análisis empírico de estudio de casos. A tales fines, primero indaga sobre el vínculo conceptual entre los modelos dominantes que se aplican en la región a la planificación del desarrollo sostenible en general y a la seguridad nacional en particular. Luego, analiza la aplicación práctica de los estándares sobre planificación del desarrollo sostenible en los sistemas de seguridad nacional de Chile y Perú, seleccionados como unidades de análisis por representar concepciones regionales disímiles sobre el alcance y organización del sector seguridad y defensa. Entre sus hallazgos se destaca la compatibilidad técnica de ambos modelos de planificación y, por ende, la aplicabilidad de las buenas prácticas sobre gestión para resultados en el desarrollo sostenible como referencia metodológica válida para planificar la política de seguridad nacional.

Palabras clave

Seguridad nacional; desarrollo sostenible; gestión por resultados; planificación estratégica; América del Sur.

Abstract

The article explores the national security policy planning process in South America, combining a theoretical approach of methodological perspectives with an empiric analysis of case studies. To this end, firstly inquiries about the conceptual relation between regional dominant models applied to sustainable development planning in general and specifically to national security. Then, analyses the practical application of sustainable development planning standards in the national security systems of Chile and Peru, selected as unities of analysis because they represent diverse regional conceptions of the scope and organization of security and defense sector. Among its findings stands out the technical compatibility between both planning models and, as consequence, the applicability of good practices in results-based management for sustainable development as a valid methodological reference for national security policy planning.

Keywords

National security; sustainable development; results-based management; strategic planning; South America.

Citar este artículo:

Vega, J.M. (2021). ¿Resultados vs. capacidades?: perspectivas teóricas sobre el planeamiento de la seguridad en Sudamérica». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n.º 18, pp. 33-52.

Introducción

La planificación resurgió como instrumento para el desarrollo en América Latina y el Caribe en los albores del siglo XXI, en una suerte de «regreso al futuro» según Cuervo y Mattar¹ que la posiciona como medio válido para dar cuenta de las necesidades de política pública que exige el entorno político, económico, social e institucional de la época. Nos referimos a una versión contemporánea de la planificación que se distancia de su tradicional mirada normativa-indicativa al incorporar concepciones estratégicas, fórmulas participativas y visiones de futuro². Esta nueva planificación es tributaria de la gestión pública, entendiéndose a ambas como «piezas de un todo complejo»³ cuya integración procura conseguir resultados en materia de desarrollo sostenible bajo una perspectiva integral y no solo económica.

Una consecuencia derivada de este vínculo sinérgico entre planificación y gestión son las iniciativas de modernización del Estado que proliferaron durante las últimas décadas en toda la región. Por lo general, ellas fueron estructuradas en base a estándares de administración pública orientada a resultados, operando estos como «marco conceptual concebido para optimizar el proceso de creación de valor público en organizaciones públicas, asegurando la máxima eficiencia, eficacia y efectividad de su desempeño, la consecución de objetivos gubernamentales y la mejora continua de las instituciones»⁴. De hecho, la planificación es uno de los sistemas básicos sobre los que se apoya el modelo de gestión para resultados (GpR)⁵ promovido desde el ámbito de Naciones Unidas (por ejemplo, a través de la CEPAL y el PNUD) y los principales organismos regionales especializados (BID, CLAD, entre otros). Si bien no existe uniformidad de criterios metodológicos entre ellos, sí coinciden en la ponderación del modelo como caja de herramientas idónea para mejorar la efectividad gubernamental.

Para el enfoque de gestión para resultados en el desarrollo (GpRD) auspiciado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la planificación es justamente el primer pilar del modelo. Conceptualmente, este abarca sus dimensiones estratégica, operativa

1 Cuervo, L. y Máttar, J. (2014). *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: regreso al futuro*. Santiago (Chile), CEPAL. P. 19.

2 Máttar, J. y Perrotti, D. (2014). *La planificación como instrumento de desarrollo con igualdad en América Latina y el Caribe: tendencias y desafíos*. Santiago (Chile), CEPAL. P. 45.

3 Máttar, J. y Cuervo, M. (2017). *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas*. Santiago (Chile), CEPAL. Pp. 21-22.

4 Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Centro Latinoamericano de Administración y Desarrollo (CLAD) (2007). *Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público*. [s.l.]: BID y CLAD. P. 167.

5 Makón, M. (2014). Algunas reflexiones sobre la gestión por resultados. En Máttar, J. y Perrotti, D. (eds.). *Planificación, prospectiva y gestión pública*. Santiago (Chile), CEPAL. P. 119.

y participativa⁶. La planificación orientada a resultados (PpR) así entendida se materializa en ejercicios sistematizados de planificación estratégica (capacidad estratégica), instrumentos que traducen la estrategia en una programación anual de actividades y recursos (operatividad) y mecanismos que incorporan las opiniones del poder legislativo y de la sociedad civil en los planes estratégicos (carácter participativo)⁷.

En este contexto, el artículo indaga sobre la aplicación de este esquema de planificación a la política de seguridad nacional, es decir, a «aquella en que el objeto referente es el Estado-Nación»⁸. Bajo una mirada tradicional ello implicaría circunscribir el análisis al ámbito institucional de la defensa nacional (seguridad nacional en sentido clásico). Sin embargo, de la mano de la evolución experimentada por el concepto desde fines del siglo XX⁹, la gestión de la seguridad nacional trasciende a la defensa nacional e incluye también el accionar coordinado de otras carteras contribuyentes (por ejemplo, diplomacia y justicia), implicando un abordaje multidimensional, multiagencial y multinivel¹⁰ (seguridad nacional en sentido amplio). La adscripción formal de los países sudamericanos a una u otra perspectiva es dispar, dada la subyacente presencia de posiciones normativo–institucionales distintas frente a la relación entre seguridad exterior (defensa nacional) e interior (estatal o pública)¹¹.

La motivación del análisis planteado radica en la dicotomía que pareciera existir entre la reactivación regional de la planificación como herramienta idónea de gestión aplicable en todo el sector público para generar resultados en materia de desarrollo y la permanencia al interior de algunos sistemas de seguridad nacional de criterios endógenos de planificación, disociados de tales procesos y estándares generales¹². Esta disyunción de criterios técnicos no es exclusiva de una u otra postura sobre el concepto de seguridad nacional, pero se acentúa en los casos que adscriben a la referida acepción clásica, donde se interpreta desde la teoría como un sector de políticas estanco y ajeno a las estrategias y capacidades estatales para generar desarrollo sostenible. Bajo esta lógica, desarrollo sostenible y seguridad nacional serían para la administración pública

6 Armijo, M. y Sanginés, M. (2015). Planificación orientada a resultados. En Kaufmann, J., Sanginés, M., García Moreno, M. (eds.). *Construyendo gobiernos efectivos: logros y retos de la gestión para resultados en América Latina y el Caribe*. Washington DC, BID. P. 49.

7 Kaufmann, J., Sanginés, M. y García Moreno, M. (eds.) (2015). *Construyendo gobiernos efectivos: logros y retos de la gestión para resultados en América Latina y el Caribe*. Washington DC, BID. P. xxvii.

8 Laborie Iglesias, M. (2013). Seguridad nacional y estrategia. Escenarios actuales del Centro de Estudios e Investigaciones Militares, año 18, N.º 3, p. 5.

9 Laborie Iglesias, M. (2011). La evolución del concepto de seguridad. *Documentos Marco del Instituto Español de Estudios Estratégicos* [en línea]. N.º 5.

10 Arteaga Martín, F. (2011). Propuesta para la implementación de una estrategia de seguridad nacional en España. *Documentos de Trabajo del Real Instituto Elcano* [en línea]. N.º 19, p. 5.

11 Vega, J.M. (2019). Modelos de planeamiento de la seguridad en Iberoamérica. En González Piote, L. (ed.). *Escenarios emergentes: Asia-Pacífico y Sahel*. Madrid, UNED. P. 326.

12 Vega, J.M. *Op. cit.*, pp. 319-346.

problemáticas independientes, cuyo ciclo de gestión tiene lugar de forma compartimentada y con escasos puntos de contacto.

Cabe destacar como factor contextual que los organismos regionales especializados en desarrollo (CEPAL y BID, entre otros) no consideran a la seguridad nacional como tema permanente de trabajo, interviniendo solo en iniciativas puntuales como fue, por ejemplo, el diseño de la metodología estandarizada para la medición de gastos de defensa entre Argentina y Chile¹³. Sin duda, ello contribuye a que en Sudamérica la planificación de la seguridad nacional —y por ende la aplicación de los postulados de GpR a este sector de políticas— sea un tema embrionario de investigación científica, tal como también sucede con su análisis como política pública¹⁴. Quizás una de las pocas excepciones a este principio general de desinterés académico sea la atención suscitada con relación a la técnica de planificación basada en capacidades, cuya aplicación proliferó en las últimas décadas en las carteras de defensa nacional de buena parte de los países de la región, no sin diferencias conceptuales y variantes metodológicas.

En base a lo reseñado el artículo se propone explorar cómo se planifica la seguridad nacional en Sudamérica en tanto política pública. Para dar cuenta de ello, primero se caracterizan ambas perspectivas sobre planificación, la del desarrollo acuñada por organismos internacionales y centrada en la obtención de resultados, y la sectorial de seguridad nacional, signada por el extensivo empleo reciente en la defensa nacional del método de planificación por capacidades. Segundo, se analizan dos casos de estudio, Chile y Perú, seleccionados por la heterogeneidad de la organización y funcionamiento que presentan en ambas esferas —seguridad nacional y desarrollo sostenible— según lo planteado por Rial¹⁵ y Vega¹⁶ sobre seguridad, y por Mattar y Cuervo¹⁷ y Kaufmann, Sanginés y García Moreno¹⁸ sobre desarrollo.

Planificación para el desarrollo como referencia

La relación instrumental entre planificación (medio) y desarrollo (fin) en América Latina data de mediados del siglo pasado, problematizándose como «dos caras de una

¹³ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2001). *Metodología estandarizada común para la medición de los gastos de defensa*. Santiago (Chile), CEPAL.

¹⁴ Vega, J.M. *Op. cit.*, p. 324.

¹⁵ Rial, J. (2014). América Latina y sus problemas de seguridad y defensa: incertidumbre en tiempos de cambio constante. En Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) e Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (IUGM) (eds.). *Cooperación con Iberoamérica en materia de defensa (Cuadernos de Estrategia 171)*. Madrid, IEEE e IUGM. P. 31-55.

¹⁶ Vega, J.M. *Op. cit.*

¹⁷ Máttar, J. y Cuervo, M. *Op. cit.*

¹⁸ Kaufmann, J., Sanginés, M. y García Moreno, M. *Op. cit.*

misma moneda»¹⁹ cuyas primeras cinco décadas (1950-2000) se caracterizaron por los «claroscuros y altibajos»²⁰ que sufrió la planificación como instrumento al servicio del desarrollo. No obstante, el estado de situación en los albores del siglo XXI es distinto: la planificación recuperó el rol protagonista perdido desde la década del ochenta fruto de múltiples factores internos, externos, coyunturales y estructurales²¹, adoptando una significancia enriquecida que incorpora en la práctica político-institucional novedades como por ejemplo la construcción de visiones de desarrollo de largo plazo y la introducción de la prospectiva como herramienta de política pública²².

Para este enfoque la planificación es entendida como un «acto político, una teoría y una disciplina para la creación de sentido (de pertenencia y futuro) y la gobernanza multiescalar, intersectorial y pluritemporal del desarrollo»²³, significado que retoma las aspiraciones instrumentales originarias de la idea de planificar, a la vez que «permite incorporar nuevos aprendizajes y desafíos más recientes»²⁴. Entre los múltiples ingredientes originales de este renovado sentido de la planificación²⁵ se destaca, por un lado, su asociación complementaria con la gestión pública para el desarrollo y, por otro, su contribución al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) — emanados de la Agenda 2030 de Naciones Unidas— en cada nivel de gobierno.

La integración entre planificación y gestión permite comprender su alcance práctico moderno, toda vez que la connotación más enraizada sobre la planificación en el sector público coetáneo es como pilar del modelo de gestión para resultados (GpR) que, en sus variadas formas organizacionales, sustenta parte importante de la agenda de modernización institucional y reforma del Estado en la región. Se entienda como «marco conceptual de gestión organizativa»²⁶ o «estrategia general de gestión»²⁷, la GpR comprende y enlaza todas las etapas del ciclo de las políticas públicas, correspondiéndole a la planificación ser el eslabón inicial a partir del cual se definen los resultados que se desea alcanzar para, recién en función de estos, decidir la mejor combinación de insumos, actividades y productos para lograrlos²⁸.

19 Máttar, J. y Perrotti, D. *Op. cit.*, p. 21.

20 Máttar, J. y Perrotti, D. *Op. cit.*, p. 41.

21 Máttar, J. y Perrotti, D. *Op. cit.*, pp. 45-46.

22 Cuervo, L. y Máttar, J. *Op. cit.*, p. 19.

23 Máttar, J. y Cuervo, M. *Op. cit.* p. 35.

24 Cuervo, L. y Máttar, J. *Op. cit.*, p. 20.

25 Máttar, J. y Cuervo, M. *Op. cit.* pp. 21-31.

26 BID y CLAD. *Op. cit.*, p. 159.

27 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2009). *Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo*. New York, PNUD. P. 10.

28 García López, R. y García Moreno, M. (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Washington DC, BID. P. 8.

Bajo esta perspectiva el concepto «resultado» es clave, dado que representa la propia razón de ser de la planificación como herramienta al servicio de la administración pública. Para la GpR la idea de resultado se corresponde con la noción medular de valor público, interpretado como «los cambios sociales observables y susceptibles de medición que el Estado realiza como respuesta a necesidades o demandas sociales legitimadas democráticamente»²⁹. Para Sotelo Maciel³⁰ se entiende como el cambio que acontece en las variables sociales y no como la satisfacción de necesidades de ciudadanos particulares devenida de consumir los bienes o servicios (productos) provistos por el Estado. La planificación traduce estos cambios en objetivos estratégicos, siendo los resultados intermedios o finales su expresión cuantificada³¹.

La prolífica literatura regional sobre GpR ofrece variadas propuestas metodológicas para llevar a la práctica las premisas de la planificación orientada a resultados (PpR). Una de las más completas e influyentes es la editada por Kaufmann, Sanginés y García Moreno³², cuya propuesta de operacionalización reside en la existencia y consistencia de planes de gobierno nacionales y sectoriales —y en la concordancia entre ambos—; en la articulación entre planes, programas y presupuesto; en la vinculación entre el mediano y el corto plazo; y en la participación del poder legislativo y de la sociedad civil en el proceso. Cada una de estas variables presenta grados disímiles de implementación por país, configurando un mosaico de escenarios nacionales de empleo.

Tal diversidad no supone la ausencia de déficits compartidos de aplicación, es decir, de cuentas pendientes comunes entre las cuales se destaca la falta de alineación de las normas administrativas a la GpR, la incongruencia entre planificación sectorial y nacional y la desarticulación entre planificación y presupuestación³³. Este último punto es de perenne interés académico por su condición de éxito para el modelo³⁴. Con una mirada comprehensiva, Mattar y Cuervo³⁵ engloban los múltiples desafíos de la

29 García López, R. y García Moreno, M. *Op. cit.*, p. 6.

30 Sotelo Maciel, A. (2012). La cadena de valor público: un principio ordenador que previene la colisión metodológica. *Revista Internacional de Presupuesto Público (ASIP)* [en línea]. N.º 80. [Consulta: 18 de octubre de 2020].

31 Martirene, R. (2013). Modelo de integración del plan estratégico institucional a un presupuesto público orientado a resultados. *Revista ASAP* [en línea]. N.º 52, p. 56. [Consulta: 18 de octubre de 2020].

32 Kaufmann, J., Sanginés, M. y García Moreno, M. *Op. cit.*

33 Kaufmann, J., Sanginés, M. y Santiso, C. (2015). Tenencias de la gestión para resultados en el desarrollo en América Latina y el Caribe. En Kaufmann, J., Sanginés, M. y García Moreno, M. *Construyendo gobiernos efectivos: logros y retos de la gestión para resultados en América Latina y el Caribe*. Washington DC, BID. Pp. 43-47.

34 Según se refleja, por ejemplo, en las siguientes publicaciones: Sotelo Maciel, A. (2008). La relación planificación-presupuesto en el marco de la gestión orientada a resultados. *Revista CLAD Reforma y Democracia*. N.º 40, pp. 1-15; Martirene, R. *Op. cit.*; y Bonari, D., et al. (2015). La vinculación entre planificación y presupuesto como herramienta de la gestión pública por resultados. *Documentos de Políticas Públicas (CIPPEC)* [en línea]. N.º 146.

35 Máttar, J. y Cuervo, M. *Op. cit.*

planificación en torno a cuatro retos: conjugación de tiempos y plazos (pluritemporalidad), coordinación entre niveles (multiescalaridad), conjugación entre lo global y lo sectorial (intersectorialidad) y aprendizaje (evaluación y seguimiento).

Estado de situación de la planificación de la seguridad

En virtud de lo expuesto, un diagnóstico integral sobre la planificación de la seguridad nacional en Sudamérica no debiera excluir como variable contextual al paradigma de GpR y al tipo de planificación que este promueve. Máxime porque la PpR —por definición— no presenta restricciones metodológicas para emplearse indistintamente en niveles de gobierno, sectores de políticas o tipos de instituciones, siendo aplicable en toda la administración pública. Tal es así, que las reformas de GpR, especialmente las instrumentadas vía iniciativas formales de modernización del Estado, suelen ser obligatorias para todo el nivel de gobierno del que emanan (incluyendo ministerios, entes autónomos y hasta gobiernos subnacionales)³⁶. En definitiva, analizar la planificación de la seguridad nacional (como la de cualquier política pública) entraña necesariamente contemplar su grado de adecuación a los estándares de PpR.

Cabe aclarar que la delimitación de la seguridad nacional como sector de políticas adoptada por el estudio gira en torno al Estado como objeto referente y adopta el enfoque *amplio* del término surgido post Guerra Fría. A tales fines, se recurre a su conceptualización por Ballesteros Martín³⁷ y a la caracterización de los niveles de decisión, procesos de gestión e instituciones intervinientes presentada por Arteaga Martín y Fojón Lagoa³⁸. Esta interpretación de la seguridad nacional es la que predomina en el diseño normativo-institucional de los países de Europa y Norteamérica³⁹, representando el sustento conceptual a partir del cual formulan sus Estrategias de Seguridad Nacional contemporáneas. La adopción del enfoque es creciente en Sudamérica en las últimas dos décadas bajo distintos modelos⁴⁰, aunque permanecen casos con una orientación *clásica* donde la arquitectura de gestión de la seguridad nacional se condice con la propia de la defensa nacional.

La incorporación de la noción amplia sobre seguridad nacional genera (al menos en el plano teórico) condiciones institucionales propicias para que la PpR sea visibi-

36 Por ejemplo, la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 en Perú (Decreto Supremo N.º 004-2013-PCM) y el Plan de Modernización del Estado en Argentina (Decreto N.º 434/2016).

37 Ballesteros Martín, M. (2016). *En busca de una estrategia de seguridad nacional*. Madrid, IEEE. Pp. 57-63

38 Arteaga Martín, F. y Fojón Lagoa, E. (2007). *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*. Madrid, IUGM.

39 Ballesteros Martín, M. *Op. cit.*

40 Vega, J.M. *Op. cit.*

lizada como metodología adecuada para planificar la política sectorial, toda vez que su gestión no se circunscribe al ámbito de la defensa nacional (o específicamente al militar) sino que implica la coordinación multinivel de acciones entre diversas carteras y agencias del Estado con competencias directas y objetivos concretos en materia de desarrollo sostenible. No obstante, este proceso es incipiente y son pocas las referencias oficiales y académicas sobre aplicaciones concretas, casos de éxito o lecciones aprendidas. De hecho, como se mencionó, la literatura sudamericana sobre planificación de la seguridad nacional es escasa⁴¹, recurriéndose por lo general a fuentes especializadas de origen europeo y norteamericano, siendo estas últimas y las españolas las de mayor impacto académico y gubernamental en Sudamérica.

Esta apatía científica se incrementa por la ausencia de posicionamiento metodológico sobre buenas prácticas aplicables a la planificación de la seguridad nacional como política pública por parte de los organismos regionales. En este sentido, mientras que los organismos especializados en gestión del desarrollo (por ejemplo, CEPAL y BID) habitualmente excluyen a la seguridad nacional de sus actividades, los competentes en asuntos de seguridad y defensa [básicamente, la Organización de Estados Americanos (OEA) y la hoy inactiva Unión de Nación Suramericanas (UNASUR)] carecen de propuestas técnicas en la materia. Si bien este estado de situación representa una limitante para la generación de conocimiento especializado y soluciones de gestión a medida de la realidad regional, también puede ser concebido como una oportunidad para enriquecer a corto plazo las redes de cooperación internacional vigentes.

Probablemente una de las pocas excepciones al descripto desinterés gira alrededor de la aplicabilidad sectorial del método de planificación basado en capacidades (PbC), introducido por los Estados Unidos de América a comienzos de siglo⁴² y actualmente devenido estándar de oro⁴³ para la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la Agencia Europea de Defensa (AED) y varios de sus respectivos Estados miembros⁴⁴. Su recepción se extendió paralelamente en Sudamérica con interpretaciones dispares, presentándose a nivel discursivo como una forma políticamente adecuada de planificar la seguridad nacional para una región que se autodefinía como zona de paz⁴⁵. Ello a partir de oponer los postulados del PbC al método basado en amenazas (PbA), cuya racionalidad y aplicación es asociada a las tradicionales hipótesis

41 Diagnóstico no aplicable a otras dimensiones de la seguridad de extendido interés político y académico como —por ejemplo— la pública, humana y ciudadana.

42 Revisión cuadrienal de la defensa (QDR) (2001).

43 Hales, D. y Chouinard, P. (2011). *Implementing Capability Based Planning within the Public Safety and Security Sector: Lessons from the Defence Experience*. Canadá, Defence R&D Canadá – Centre for Security Science.

44 Colom, G. (2017). Una revisión del planeamiento de la defensa por capacidades en España (2005–16). *Papeles de Europa* [en línea]. Vol. 30 (1), p. 50.

45 II Declaración de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) (2014).

de conflicto de índole vecinal otrora extendidas en toda la región y actualmente deconstruidas.

En términos técnicos, la propuesta del PbC consiste en dotar a la política de defensa nacional (y, en consecuencia, al sistema de seguridad nacional) de una dinámica de gestión destinada a desarrollar y mantener capacidades entendidas como «aptitudes militares genéricas»⁴⁶. Por definición, este proceso es multinivel, dado que conlleva la interacción de diferentes instancias institucionales de decisión (sobre todo, gobierno, ministerios contribuyentes y fuerzas armadas), y de naturaleza cíclica (por ejemplo, cuadrienal), iniciándose *desde arriba* con definiciones políticas que orientan las propias de estamentos inferiores⁴⁷. En general, la implementación del PbC pivotea en torno a la cartera de defensa y a la autoridad militar conjunta como instancias centrales de decisión. Tomando el caso español como referencia, las capacidades se desagregan en grupos (áreas de capacidad) a las que se asignan metas en base a necesidades (objetivos de capacidad), cuyo grado de satisfacción se define a través de un proceso iterativo entre prioridades y disponibilidad de recursos (presupuesto)⁴⁸.

En el plano metodológico, la técnica del PbC no es por naturaleza incompatible con los postulados promovidos por la PpR. Tal es así que existen países de larga tradición en gestión orientada a resultados en el marco de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), cuyo sector seguridad aplica el método basado en capacidades bajo estándares OTAN (por ejemplo, Australia y Canadá). No obstante, en Sudamérica la articulación conceptual entre ambos abordajes teóricos es incipiente, correspondiendo como paso liminar para su consolidación la individualización sectorial de un arquetipo de cadena de valor público⁴⁹. Sin desconocer la complejidad inherente a la medición de bienes públicos puros⁵⁰, una investigación del tipo contribuiría a la identificación de productos y resultados a partir de capacidades, áreas y sus objetivos. También es valioso el análisis comprado de casos extra regionales exitosos como los mencionados, sobre todo como fuente de lecciones aprendidas y buenas prácticas.

La creciente polivalencia operacional de las instituciones castrenses de la región, materializada en la incorporación de múltiples misiones subsidiarias (por ejemplo, apoyo a la comunidad en situaciones de catástrofe), también constituye una condición de contexto que propicia la incorporación sectorial de la PpR, incluso de forma

46 Arteaga Martín, F. y Fojón Lagoa. *Op. cit.*, p. 204.

47 Puig, M. (2015). Planificación y diseño de la fuerza militar por capacidades: la importancia de una correcta comprensión y aplicación. *Cuadernos de Trabajo del Centro de Estudios Estratégicos (ANEPE)* [en línea], N.º 17/2015, p. 9.

48 García Sierio, J. (2006). Planeamiento por capacidades. *Revista Española de Defensa*, año 19, N.º 20, pp. 38-43.

49 Sotelo Maciel, A. *Op. cit.*

50 Martirene, R. *Op. cit.* p. 67.

articulada y convergente con los postulados de la PbC. Ello debido a que las referidas «áreas de capacidad» ya no incluyen solo acciones vinculadas a la misión principal del instrumento militar sino también otras subsidiarias relativas a la atención de cuestiones propias de la agenda nacional de desarrollo, contribuyentes por naturaleza al cumplimiento de los ODS. Por ejemplo, las tareas de apoyo ante desastres naturales pueden entenderse como contribuyentes al logro (como mínimo) de los ODS n.º 6 (agua limpia y saneamiento) y n.º 13 (acción por el clima). De hecho, sus resultados deberían medirse e incorporarse en los informes anuales voluntarios que los países remiten a Naciones Unidas sobre el estado de implementación de la Agenda 2030.

Práctica de la planificación de la seguridad para resultados

El siguiente análisis sobre la práctica de la planificación de la política de seguridad nacional en Sudamérica, puntualmente, de su grado de adecuación a los estándares de PpR, se sustenta en un estudio de caso múltiple con dos unidades principales de análisis⁵¹, los sistemas de seguridad nacional de Chile y Perú, escogidos por conformar una muestra regional representativa de la diversidad de modelos y estados de situación existentes sobre gestión de la seguridad nacional y del desarrollo sostenible. La elección del método se basa en su utilidad para analizar temas con escasa producción científica previa⁵² y responde a un tipo híbrido de estudio de caso cuyo objetivo es tanto aportar a la confirmación o invalidación de una teoría o generalidad como sentar las bases para la generación de futuras hipótesis de trabajo sobre la temática⁵³.

Bajo esta premisa, el primer criterio de selección de las unidades de análisis consistió en reflejar las «miradas dispares» identificadas por Rial⁵⁴ sobre la relación entre defensa nacional y seguridad pública presentes en América Latina. En concreto, ello implicó diseñar una muestra que incorpore dos tipos de casos, uno que adscriba a la categoría de «ámbitos separados y específicos» (Chile) y otro a la de «conceptos interdependientes» (Perú). Esta decisión metodológica se sustenta en el condicionamiento que tales enfoques conllevan para la delimitación de la seguridad nacional como sector de políticas y, según Vega⁵⁵, para la configuración del modelo normativo-institucional finalmente utilizado a los fines de su planificación estratégica.

Tales «miradas dispares» contribuyen a explicar las sustantivas diferencias normativas y organizacionales que existen en torno a la seguridad nacional como política

⁵¹ Yin, R. (1998). *Case Study Research: Design and Methods. Applied Social Research Methods Series*. Newbury Park, Sage. P. 28.

⁵² Yin, R. *Op. cit.*, p. 23.

⁵³ Ortega Expósito, I. (2012). La naturaleza comparativa de los estudios de caso: una revisión politológica sobre el estado de la cuestión. *Encrucijadas Revista Crítica de Ciencias Sociales*, N.º 4, pp. 88-89.

⁵⁴ Rial, J. *Op. cit.*

⁵⁵ Vega, J.M. *Op. cit.*, p. 338.

pública entre los dos países. Según el *Libro de la defensa nacional de Chile 2017*⁵⁶ el país mantiene una visión clásica de la seguridad asociada a su dimensión externa (seguridad externa), circunscribiéndose su alcance como sector de políticas al ámbito de la defensa (y la diplomacia). En cambio, en términos de su Política de Seguridad y Defensa Nacional⁵⁷, Perú adscribe a un significado multidimensional asociado al de seguridad nacional, exhibiendo un andamiaje institucional de «seguridad y defensa» que trasciende a esta última cartera para abarcar otras áreas (articulación horizontal, multisectorial) y niveles de gobierno (articulación vertical, multinivel) bajo la orientación supraministerial del Consejo de Seguridad y Defensa Nacional.

El segundo criterio de selección radicó en comparar casos con distinto tipo de evolución y avances en la aplicación de estándares de PpR a nivel nacional según recientes investigaciones realizadas por la CEPAL y el BID. En este sentido, si bien ambos países elevaron su calificación (de media a alta) en el pasado reciente, Perú lo hizo con un grado de avance «sustancial» y Chile «regular»⁵⁸. Esta disparidad se explica, al menos parcialmente, por la naturaleza y alcance temporal de sus instrumentos de planificación, contrastando la existencia de un Plan Nacional de Desarrollo (PND)⁵⁹ (largo plazo) en Perú con un Programa de Gobierno (mediano plazo) en Chile⁶⁰. También por la mayor institucionalidad formal del proceso en Perú, contando con un sistema (SINAPLAN) y un organismo rector de planificación (CEPLAN) creados por ley⁶¹, ausentes uno y otro en Chile⁶².

Estas diferencias configuran un contrastante marco referencial para la planificación sectorial. Mientras que en Chile gira en torno a los ministerios como instancias de formulación de prioridades de política y planificación en base a los objetivos globales definidos en los programas de gobierno⁶³, en Perú se inscribe en un proceso escalonado (*top-down*) de definiciones por nivel (nacional-sectorial-institucional) cuya articulación metodológica-conceptual está a cargo de una entidad supraministerial como el CEPLAN. De este modo, los planes multisectoriales (PEM) y los sectoriales multianuales (PESEM) se desprenden de políticas nacionales (estas a su vez del PEDN y de la PGG⁶⁴) y se operacionalizan por medio de planes estratégicos (PEI) y operativos

56 Ministerio de Defensa Nacional (2017). *Libro de la defensa nacional de Chile 2017*. P. 98.

57 Decreto Supremo N.º 012-2017-DE (puntos V y VI).

58 Armijo, M. y Sanginés, M. *Op. cit.*, p. 58.

59 Plan Estratégico de Desarrollo Nacional Actualizado: Perú hacia 2021 (PEDN).

60 CEPAL (2017). *Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe: un gobierno abierto centrado en el ciudadano*. Santiago (Chile), CEPAL. P. 46.

61 El Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN) y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) fueron creados por el Decreto Legislativo N.º 1088 (2008).

62 Máttar, J. y Cuervo, M. *Op. cit.*, p. 55.

63 Máttar, J. y Cuervo, M. *Op. cit.*, p. 67.

64 Política General de Gobierno (PGG) (Decreto Supremo N.º 056-2018-PCM).

(POI), cuya dinámica de elaboración, actualización, seguimiento y evaluación también están parametrizados por el CEPLAN⁶⁵.

El análisis de los casos de estudio se nutre conceptual y metodológicamente del modelo de medición del pilar PpR presentado por Kaufmann, Sanginés y García Moreno⁶⁶, cuyo diseño se enmarca en el Sistema de Evaluación PRODEV (SEP) elaborado por el BID para dar cuenta de la madurez de las capacidades institucionales del Estado en materia de GpRD. En sintonía, el análisis adopta los componentes de la planificación identificados por el SEP (capacidad estratégica, operatividad y carácter participativo) y los operacionaliza a través de una matriz simplificada de sus respectivos indicadores, a los que se adiciona la concordancia entre el plan sectorial (mediano plazo) y el de gobierno (nivel nacional)⁶⁷. Ello a los fines priorizar la aplicabilidad del modelo ante las limitaciones que presenta para el relevamiento normativo-documental como técnica de recolección de información su aplicación en un sector de políticas históricamente hermético como el de la seguridad nacional.

El estudio se estructura entonces en base a cada uno de los componentes de la planificación identificados por el SEP tomando como referencia analítica la siguiente matriz de indicadores: (1) capacidad estratégica: (1.1) existencia de un plan sectorial de mediano plazo, (1.2) concordancia entre el plan sectorial de mediano plazo y los objetivos y metas del gobierno, (1.3) publicación del plan sectorial de mediano plazo en internet; (2) operatividad: (2.1) identificación de programas, productos y unidades responsables en el plan sectorial de mediano plazo, (2.2) articulación entre el plan sectorial de mediano plazo y el presupuesto y (2.3) descomposición del plan sectorial de mediano plazo en metas anuales; (3) carácter participativo: (3.1) participación del Poder Legislativo en la elaboración del plan sectorial de mediano plazo, (3.2) participación de la sociedad civil en la elaboración del plan sectorial de mediano plazo.

Capacidad estratégica de planificación

La planificación sectorial se nutre en ambos países de orientaciones políticas de origen presidencial (elaboradas a nivel ministerial) aunque su naturaleza y vinculación con los planes de gobierno es disímil en cada caso. En Chile la «Política de Defensa» se materializa en el *Libro de la defensa nacional* (LDN), instrumento regionalmente utilizado como medida de fomento de la confianza (MFC)⁶⁸ más que como disparador

65 Por ejemplo, a través de las *Guías de Políticas Nacionales* (2018) y de *Planeamiento Institucional* (2018).

66 Kaufmann, J., Sanginés, M. y García Moreno, M. *Op. cit.*

67 Para el SEP la planificación sectorial (visión sectorial de mediano plazo) se mide por medio del pilar de «Gestión de programas y proyectos» (Kaufmann, Sanginés, García Moreno. *Op. cit.*, p. 69).

68 Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe (UN-LIREC) (2015). *Lineamientos básicos para la elaboración de libros blancos de defensa* [en línea]. Lima, UN-LIREC.

de ciclos domésticos de planificación de la seguridad. De hecho, su cadencia temporal de actualización no acostumbra a coincidir con el periodo de mandato presidencial⁶⁹. Perú, en cambio, elabora sistemáticamente la «Política de Seguridad y Defensa Nacional» en el contexto del SINAPLAN en base a los objetivos y acciones estratégicas establecidas en el PEDN⁷⁰. Cabe destacar que sendos documentos de políticas son de carácter público y fácilmente accesibles por internet⁷¹.

Los dos países disponen de directivas de planificación que operacionalizan esas orientaciones supraministeriales⁷², configurándose a partir de ellas un proceso de definiciones intrasectoriales de índole multinivel (Ministerio-Estado Mayor Conjunto-Fuerzas Armadas). En Chile este se divide en segmentos (primaria y secundaria)⁷³ y sus principales productos son los planes estratégicos de empleo de la fuerza (corto plazo) y de desarrollo de capacidades (largo plazo). Perú se organiza en torno al Plan Sectorial Multianual del Ministerio de Defensa (PESEM)⁷⁴, del cual derivan los planes estratégicos (PEI) y operativos (POI) institucionales del Ministerio⁷⁵, del Comando Conjunto y de las Fuerzas Armadas. A excepción de la directiva peruana de planificación⁷⁶, ninguno de los documentos mencionados es público. Sin embargo, en Perú los instrumentos jurídicos de aprobación sí lo son, constando formalmente su clasificación como secretos.

Operatividad de la planificación

La restricción de acceso público al contenido de los documentos de planificación imposibilita el análisis sobre su operatividad. No obstante, en Perú podría suponerse que PESEM, PEI y POI receptan en conjunto las mejores prácticas para esta dimen-

69 Los libros de la defensa nacional (LDN) se publicaron en Chile en 1997, 2002, 2010 y 2017.

70 La Política de Seguridad y Defensa Nacional (2017) referencia sus objetivos y lineamientos con las previsiones contempladas en el Eje Estratégico N.º 3 (Estado y gobernabilidad) del PEDN.

71 Ambos documentos se encuentran disponibles, respectivamente, en los siguientes enlaces: <https://www.defensa.cl/media/LibroDefensa.pdf> y <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-la-politica-de-seguridad-y-defen-decreto-supremo-n-012-2017-de-1600032-1/> [consulta: 18 de octubre de 2020].

72 Directiva de Planificación de la Defensa (DIPLADE) y Directiva General de Planeamiento del Sector Defensa en el Campo Militar, respectivamente.

73 Decreto Supremo N.º 113 (2014) que establece proceso de planificación de la defensa nacional.

74 Por ejemplo, Plan Estratégico Sectorial Multianual - PESEM 2017-2021 actualizado del Ministerio de Defensa, aprobado por Resolución Ministerial N.º 2054-2017-DE/SG.

75 Por ejemplo, Plan Estratégico Institucional – PEI 2018-2020 del Ministerio de Defensa, aprobado por Resolución Ministerial N.º 2084-2017-DE/SG, y Plan Operativo Institucional – POI 2018 del Ministerio de Defensa, aprobado por Resolución Ministerial N.º 2116-2017-DE/SG.

76 Por ejemplo, Directiva General de Planeamiento del Sector Defensa en el Campo Militar 2017-2021, aprobada por Resolución Ministerial 927-2017-DE/SG.

sión de la planificación. Ello en virtud de las pautas en tal dirección contenidas en las guías metodológicas de la CEPLAN y también por el examen de contenido de los planes de otras áreas sí disponibles⁷⁷, donde consta para cada acción estratégica (clasificadas por objetivos y definidas en términos de bienes y servicios a proveer) sus metas anualizadas, las unidades orgánicas responsables y las inversiones contribuyentes⁷⁸. En Chile, según se desprende del LDN 2017, el estudio del tema debe abarcar los documentos de la etapa de programación de adquisiciones además de los propios de planificación⁷⁹, especialmente los relativos al sistema de inversiones en defensa⁸⁰.

En Perú la cuestión del financiamiento presupuestario de los programas se aborda, metodológicamente, recurriendo a la figura del plan anual operativo como herramienta para articular el plan estratégico con el presupuesto, tal cual es entendida por la academia especializada⁸¹. En este sentido, el POI no solo incluye la programación multianual de actividades operativas e inversiones definidas a partir del PEI sino también su programación física, de costeo y financiera, vinculando así objetivos y acciones estratégicas con las categorías presupuestales. En Chile, el LDN 2017 define al presupuesto como la etapa final del esquema integrado de planificación y control (PPP), explicando la dualidad de fuentes de financiamiento existentes⁸² y describiendo los respectivos procedimientos y autoridades responsables de su formulación y modificación⁸³.

Carácter participativo de la planificación

El escaso progreso descrito por Armijo y Sanginés⁸⁴ en la adopción de mejores prácticas de PpR en esta dimensión de la planificación también aplicaría al sector de la seguridad nacional, dado que en los referidos documentos analizados de ambos países son casi nulas las menciones sobre atribuciones del Poder Legislativo en la discusión

77 Para más información sobre otros planes sectoriales ver: <https://www.ceplan.gob.pe/>

78 El décimo considerando de la resolución aprobatoria del PESEM 2017-2021 (Resolución Ministerial N.º 2054-2017-DE/SG) explicita que el plan contiene 4 objetivos estratégicos sectoriales, 22 acciones estratégicas con sus respectivas metas e indicadores de capacidades militares.

79 Sistema de planificación, programación y presupuestación (PPP).

80 Para más información ver el capítulo XVII del *Libro de la Defensa Nacional (LDN) 2017*.

81 Armijo, M. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Santiago (Chile), Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Pp. 21-25; y Berretta, N. y Kaufmann, J. (2011). *Gestión para resultados en el desarrollo en gobiernos subnacionales: Módulo 2, la planificación orientada a resultados*. [s.l.]. PROVED, INDES y BID. Pp. 35-54.

82 Ley de Presupuestos del Sector Público y Ley Reservada del Cobre (N.º 13.196).

83 Para más información ver el capítulo XVI del *Libro de la defensa nacional (LDN) 2017*.

84 Armijo, M. y Sanginés, M. *Op. cit.*, p. 74.

y seguimiento del proceso de planificación. De este modo, su participación se circunscribe a la aprobación anual del presupuesto sin mediar intervención previa en la determinación de los objetivos y lineamientos estratégicos que deberían sustentar su formulación. La intervención del Senado chileno en la discusión en torno a la Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa (ENSYD) representa un caso aislado, posibilitado por una decisión política *ad-hoc* del Ejecutivo y no como parte de una dinámica sistematizada de participación legislativa en la elaboración de documentos del tipo.

La participación de la sociedad civil en el proceso de planificación está prevista en sendos países. En Chile el LDN 2017 refiere a la legislación nacional sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, destacando el rol consultivo del Consejo de la Sociedad Civil del Ministerio de Defensa (COSOC-MINDEF)⁸⁵. En Perú el propio instrumento de creación del SINAPLAN⁸⁶ promueve la generación de sinergias entre el sector público y la sociedad civil, impulsando la concertación de los planes a través de metodologías de participación directa y otras de sondeo de opinión. La Política de Seguridad y Defensa Nacional⁸⁷ también menciona la necesidad de involucrar a la academia y a la sociedad civil en la articulación y coordinación de sus objetivos y lineamientos. No obstante, la referida opacidad de los planes del sector imposibilita profundizar el análisis sobre el grado de utilización práctica de esas previsiones.

Consideraciones finales

El marco teórico de la planificación de la seguridad nacional en Sudamérica no se ha correspondido históricamente con el aplicable al desarrollo, evolucionando ambos por caminos paralelos con exiguos antecedentes de convergencia. Tal es así que los regímenes de cooperación internacional especializados en gestión del desarrollo excluyen a la seguridad nacional como ámbito de análisis y empleo de sus iniciativas, representando una especie de *no tema* para los principales organismos regionales competentes. Esta desconexión tiene su origen en la caracterización clásica de la seguridad nacional y del desarrollo sostenible como dimensiones estancas y competitivas del quehacer del Estado —recordemos la famosa dicotomía económica entre cañones y mantequilla— y se manifiesta actualmente, por ejemplo, a través de la incorporación de una metodología de planificación específica para el sector de la seguridad nacional (concretamente para defensa) como es la basada en capacidades.

Sin embargo, en las últimas dos décadas esta cosmovisión comenzó a perder vigencia práctica a partir de la ampliación de la seguridad en tanto sector de políticas (ya no solo circunscripto a la institucionalidad de la defensa nacional) y de la emergencia de múltiples responsabilidades concurrentes de la propia defensa nacional

85 Ministerio de Defensa Nacional (2017). *Libro de la defensa nacional de Chile 2017*, p. 100.

86 Decreto Legislativo N.º 1088 (2008), artículo 10.

87 Decreto Supremo N.º 012-2017-DE (punto VI).

con otras áreas de políticas públicas directamente vinculadas al desarrollo, tal como sucede en Chile, donde el instrumento militar contribuye al desarrollo del país, por ejemplo, en situaciones de emergencia o desastre. Otro factor que fomenta este cambio de paradigma en marcha reside en la imposición del modelo de gestión para resultados a la seguridad nacional vía estrategias transversales de reforma y modernización del Estado, situación que impele innovaciones metodológicas sectoriales como, por ejemplo, la articulación técnica entre la planificación orientada a resultados y la basada en capacidades al interior del ámbito institucional específico de la defensa nacional.

El estudio constata que tal confluencia es técnicamente posible al no implicar propuestas metodológicas por definición incompatibles como habitualmente se las cataloga, encontrándose de hecho acompasadas en mayor o menor grado en los casos analizados. También demuestra la aplicabilidad instrumental del esquema de medición de la planificación orientada a resultados promovido por la CEPAL y el BID a la seguridad nacional en sus distintas configuraciones institucionales (clásica o ampliada), no sin necesarias adaptaciones de alcance y contenido a sus particularidades, sobre todo con relación al carácter confidencial de gran parte de sus documentos. En esta línea, podría considerarse como en otras latitudes la publicación de versiones de difusión de los planes que sin socializar información sensible permitan evaluar la consistencia y trazabilidad metodológica del proceso de planificación.

La escueta producción académica sobre el tema y la ausencia de estándares técnicos emanados de los organismos internacionales competentes representa una limitante tanto para la construcción de conocimiento científico especializado como para el desarrollo a medida de buenas prácticas de gestión. Este vacío analítico-referencial (solo escasamente cubierto por el tercer sector local) propicia la generación de respuestas endógenas por país de naturaleza más política que técnica, perdiéndose la posibilidad de encontrar soluciones comunes para problemas compartidos cuya identificación pueda asimismo constituir una medida de confianza mutua regional. Sin duda ello debe suscitar un sustantivo replanteo de los regímenes regionales de cooperación para el desarrollo, cuya rigidez político-normativa impide la puesta a disposición nacional de soluciones que técnicamente ya tienen al alcance de la mano.

La mejora continua de tales soluciones de asistencia técnica debería ser el vector convergente de esfuerzos académicos, no gubernamentales (*think tanks*) e intergubernamentales de naturaleza triangular, norte-sur y sobre todo sur-sur, fijándose su agenda temática de trabajo por lo menos en dos direcciones. Primero, en la articulación conceptual entre resultados de desarrollo y capacidades de seguridad, identificándose una cadena de valor público modelo para el sector aplicable a las distintas variantes normativo-institucionales que adopta el sector de la seguridad nacional en la región. Segundo, en el diseño de una matriz metodológica para la medición de la *planificación de la seguridad orientada a resultados*, sustentada en buenas prácticas correspondientes a cada uno de los componentes de la planificación (capacidad estratégica, operatividad y carácter participativo).

Bibliografía

- Armijo, M. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Santiago (Chile), Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Armijo, M. y Sanginés, M. (2015). Planificación orientada a resultados. En Kaufmann, J., Sanginés, M., García Moreno, M. (eds.). *Construyendo gobiernos efectivos: logros y retos de la gestión para resultados en América Latina y el Caribe*. Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo (BID). P. 49-79.
- Arteaga Martín, F. (2011). Propuesta para la implementación de una estrategia de seguridad nacional en España. *Documentos de Trabajo del Real Instituto Elcano* [en línea], n.º 19. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dti9-2011
- Arteaga Martín, F. y Fojón Lagoa, E. (2007). *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*. Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- Ballesteros Martín, M. (2016). *En busca de una estrategia de seguridad nacional*. Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Centro Latinoamericano de Administración y Desarrollo (CLAD) (2007). *Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público*. [s.l.]: BID y CLAD.
- Berretta, N. y kaufmann, J. (2011). *Gestión para resultados en el desarrollo en gobiernos subnacionales: Módulo 2, la planificación orientada a resultados*. [s.l.]: PROVED, INDES y BID.
- Bonari, D., et al. (2015). La vinculación entre planificación y presupuesto como herramienta de la gestión pública por resultados. *Documentos de Políticas Públicas (CIPPEC)* [en línea], n.º 146. Disponible en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1255.pdf>
- Centro Regional de las Naciones Unidas para la paz, el desarme y el desarrollo en América Latina y El Caribe (UN-LIREC) (2015). *Lineamientos básicos para la elaboración de libros blancos de defensa* [en línea]. Lima, UN-LIREC. Disponible en: <http://scm.oas.org/pdfs/2015/LIBROSLANCOS.pdf>
- Colom, G. (2017). Una revisión del planeamiento de la defensa por capacidades en España (2005-16). *Papeles de Europa* [en línea], vol. 30(1), pp. 47-68. Disponible en: <https://revistas.ucm.es/index.php/PADE/article/view/56335>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2001). *Metodología estandarizada común para la medición de los gastos de defensa*. Santiago (Chile), CEPAL.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2017). *Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe: un gobierno abierto centrado en el ciudadano*. Santiago (Chile), CEPAL.
- Cuervo, L. y Máttar, J. (2014). *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: regreso al futuro*. Santiago (Chile), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- García López, R. y García Moreno, M. (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- García Sierio, J. (2006). Planeamiento por capacidades. *Revista Española de Defensa*, año 19, n.º 20, pp. 38-43.
- Hales, D. y Chouinard, P. (2011). Implementing Capability Based Planning within the Public Safety and Security Sector: Lessons from the Defence Experience. Canada, Defence R&D Canada – Centre for Security Science. Disponible en: http://cradpdf.drdc-rddc.gc.ca/PDFS/unc122/p537217_A1b.pdf
- Kaufmann, J., Sanginés, M. y García Moreno, M. (eds.) (2015). *Construyendo gobiernos efectivos: logros y retos de la gestión para resultados en América Latina y el Caribe*. Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Kaufmann, J., Sanginés, M. y SANTISO, C. (2015). Tenencias de la gestión para resultados en el desarrollo en América Latina y el Caribe. En KAUFMANN, J., SANGINÉS, M., GARCÍA MORENO, M. *Construyendo gobiernos efectivos: logros y retos de la gestión para resultados en América Latina y el Caribe*. Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Pp. 25-48.
- Laborie Iglesias, M. (2011). La evolución del concepto de seguridad. *Documentos Marco del Instituto Español de Estudios Estratégicos* [en línea], n.º 5/2011. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2011/DIEEEM05-2011EvolucionConceptoSeguridad.pdf
- Laborie Iglesias, M. (2013). Seguridad nacional y estrategia. *Escenarios actuales del Centro de Estudios e Investigaciones Militares*, año 18, n.º 3, pp. 5-14.
- Makón, M. (2014). Algunas reflexiones sobre la gestión por resultados. En Máttar, J. y Perrotti, D. (eds.) *Planificación, prospectiva y gestión pública*. Santiago (Chile), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Pp. 113-136.
- Martirene, R. (2013). Modelo de integración del plan estratégico institucional a un presupuesto público orientado a resultados. *Revista ASAP* [en línea], n.º 52, pp. 39-87. Disponible en: <https://docs.asap.org.ar/public/doc/Revista%20Institucional%2052>
- Máttar, J. y Cuervo, M. (2017). *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas*. Santiago (Chile), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Máttar, J. y Perrotti, D. (2014). *La planificación como instrumento de desarrollo con igualdad en América Latina y el Caribe: tendencias y desafíos*. Santiago (Chile), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ministerio de Defensa Nacional (Chile) (2017). *Libro de la defensa nacional de Chile 2017*. Santiago (Chile), Ministerio de Defensa Nacional.
- Ortega Expósito, I. (2012). La naturaleza comparativa de los estudios de caso: una revisión politológica sobre el estado de la cuestión. *Encrucijadas Revista Crítica de Ciencias Sociales*. N.º 4, pp. 81-94.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2009). *Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo*. New York, PNUD.
- Puig, M. (2015). Planificación y diseño de la fuerza militar por capacidades: la importancia de una correcta comprensión y aplicación. *Cuadernos de Trabajo del Centro de Estudios Estratégicos (ANEPE)* [en línea], n.º 17/2015. Disponible en: <http://www.anepe.cl/wp-content/uploads/maqueta-cuaderno-N%C2%BA17.pdf>
- Rial, J. (2014). América Latina y sus problemas de seguridad y defensa: incertidumbre en tiempos de cambio constante. En Instituto Español de Estudios Estratégicos, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (eds.). *Cooperación con Iberoamérica en materia de defensa (Cuadernos de Estrategia 171)*. Madrid, Español de Estudios Estratégicos e Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. Pp. 31-55.
- Sotelo Maciel, A. (2008). La relación planificación-presupuesto en el marco de la gestión orientada a resultados. *Revista CLAD Reforma y Democracia*. N.º 40, pp. 1-15.
- Sotelo Maciel, A. (2012). La cadena de valor público: un principio ordenador que previene la colisión metodológica. *Revista Internacional de Presupuesto Público (ASIP)* [en línea]. N.º 80. Disponible en: <http://asip.org.ar/la-cadena-de-valor-publico-un-principio-ordenador-que-previene-la-colision-metodologica/>
- Vega, J.M. (2019). Modelos de planeamiento de la seguridad en Iberoamérica. En González Piote, L. (ed.). *Escenarios emergentes: Asia-Pacífico y Sahel*. Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Pp. 319-346.
- Yin, R. (1998). Case Study Research: Design and Methods. *Applied Social Research Methods Series*. Newbury Park, Sage.

Artículo recibido: 18 de mayo de 2020.

Artículo aceptado: 1 de marzo de 2021.

María Fernanda NOBOA GONZÁLEZ

Doctora decana de la Escuela de Prospectiva del Instituto de Altos Estudios Nacionales. Quito (Ecuador)

Correo: maria.noboa@iaen.edu.ec

Un cambio de signo en las relaciones de seguridad. Nuevos escenarios de tensión y trayectorias: el caso del ELN

A change of sign in security relations. New scenarios of tension and trajectories: the case of the ELN

Resumen

Este artículo constituye una reflexión respecto de la mutación de las acciones tácticas del Ejército de Liberación Nacional (ELN) en Colombia y sus implicaciones en los países vecinos y en la dinámica regional. Esta discusión gira en torno a posturas críticas en materia de seguridad con el fin de rebasar el enfoque Estado-céntrico y proponer la necesidad de balances estratégicos y anticipativos para comprender la exacerbación de tensiones y nuevas trayectorias de esta guerrilla para la próxima década. Así, este artículo constituye una reflexión teórico-crítica y metodológica en seguridad y prospectiva de una problemática altamente sensible, sobre todo en la frontera colombo-ecuatoriana y colombo-venezolana. Se apuesta por develar las nuevas racionalidades ideológicas y operativas del ELN especialmente en las fronteras de Colombia y Venezuela.

Los hallazgos preliminares muestran que la literatura regional ha trabajado de manera limitada en la relación entre seguridad y prospectiva a propósito del cambio de la posición operativa del ELN. Se concluye en la necesidad de redimensionar la mirada y proponer nuevas analíticas que permitan comprender la problemática con mayor integralidad.

Palabras clave

Estudios críticos en seguridad, dinámica fronteriza, ecosistemas criminales, prospectiva crítica.

Abstract

This article constitutes a reflection on the mutation of the tactical actions of the National Liberation Army (ELN) in Colombia and its implications in neighboring countries and in regional dynamics. This discussion revolves around critical positions on security in order to go beyond the State-centric approach and propose the need for strategic and anticipatory balances to understand the exacerbation of tensions and new trajectories of this guerrilla for the next decade. Thus, this article constitutes a theoretical-critical and methodological reflection on security and prospects of a highly sensitive problem, especially on the Colombian-Ecuadorian and Colombian-Venezuelan border. It is committed to unveiling the new ideological and operational rationalities of the ELN, especially on the borders of Colombia and Venezuela.

Preliminary findings show that the regional literature has worked in a limited way on the relationship between security and prospects regarding the change in the operational position of the ELN. It concludes in the need to resize the gaze and propose new analytics that allow us to understand the problem more comprehensively.

Keywords

Critical security studies, border dynamics, critical prospective, criminal ecosystems.

Citar este artículo:

Noboa González, M.F. (2021). Un cambio de signo en las relaciones de seguridad. Nuevos escenarios de tensión y trayectorias: el caso del ELN. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n.º 18, pp. 53-84.

Introducción

Camino a la disidencia en seguridad. El aporte de las perspectivas críticas

La detonación del coche bomba en la Escuela General Santander de Policía — Bogotá— (17 de enero de 2019) no es un hecho aislado en torno a las nuevas racionalidades de un grupo guerrillero de larga data como lo es ELN. Todo ello ha obligado a expertos investigadores y analistas a repensar nuevos abordajes teórico metodológicos y analíticos en materia de seguridad. De hecho, el cambio de concepción de las áreas operacionales de este grupo y las maniobras tácticas adoptadas, han develado una mutación desde sus propias bases ideológicas y de intereses. Esto, entre otros factores, se puede evidenciar por la fusión de los diversos grupos que al margen de la ley operan en los límites fronterizos porosos, y lo que varios autores consideran la configuración de ecosistemas criminales complejos.

Dado que los denominados estudios *mainstream* en seguridad, legitimados y casi esculpidos en piedra por varias décadas, han mostrado debilidad y limitaciones analíticas para comprender los nuevos escenarios de la seguridad del mundo actual, este artículo busca develar desde una mirada crítica los nuevos escenarios de la seguridad. La conducción político-estratégica de los Estados requieren en un marco de responsabilidad social, moral y política proteger las poblaciones de las denominadas amenazas tradicionales y emergentes, para lo cual es tarea obligada realizar un estudio con nuevos parámetros que permitan situar las redefiniciones y mutaciones tácticas del Ejército de Liberación Nacional. Estas redefiniciones deben orientarse a la producción de insumos de alto valor estratégico, flexibles y adaptables a los escenarios VICA¹, con el fin de ampliar y profundizar la comprensión de las nuevas dinámicas de la seguridad regional y por ende una reflexión sistemática de categorías asociadas a la seguridad y a los derechos humanos, tales como: la protección, la anticipación estratégica continua, la construcción de alertas tempranas que coadyuven no solo al Estado como actor único responsable de la seguridad, sino que garantice la inclusión de nuevos actores (acciones interagenciales) que de una u otra manera están implicados en los contextos de gestión de la seguridad (sector público y privado).

Toda la reflexión precedente está vinculada con la necesidad de plantear nuevas formas de comprender y diseñar acciones que garanticen una mejor gobernanza en seguridad regional en especial para las relaciones fronterizas colombo-ecuatorianas, sin marginalizar el componente de responsabilidad social y el compromiso ético. Para tal propósito, se tomó como referencia varios de los postulados del académico Richard Wyn Jones² de la Escuela de Gales, a fin de desmitificar la influencia Estado-céntrica de la seguridad que apuesta por la resolución de los temas de seguridad mediante el empleo de la fuerza militar. Los autores proponen desde una óptica crítica comprender

¹ VICA: volátiles, inciertos, cambiantes y ambiguos.

² Wyn, R. (1999). *Security, Strategy and Critical Theory*. Colorado, Lynne Rienner Publishers, Inc. Pp. 105.

sistémicamente fenómenos internacionales más allá de la óptica estatal-militar involucrando nuevos actores —no estatales— y temas de relevancia global que deben ser profundizados a la hora de estudiar fenómenos complejos y difusos, entre los que se funden factores domésticos, intermésticos, internacionales, transnacionales, transregionales, entre otros.

Con esta finalidad el presente artículo hace un breve recorrido por las posturas hegemónicas en materia de seguridad con sus principales presupuestos y categorías analíticas, para posteriormente contrastarlas, explorando desde una perspectiva crítica en seguridad el comportamiento de ELN en territorio colombiano, con la intención de rastrear sus trayectorias e incidencias durante los últimos años e implicaciones multisistémicas.

Trayectorias tradicionales de la seguridad

Para situar de modo adecuado el estudio de caso del grupo guerrillero ELN se ha considerado pertinente partir de los distintos paradigmas, enfoques y líneas de pensamiento que se aglutinaron en torno a las Relaciones Internacionales y a los estudios de seguridad como un área de estudio de ellas³ su evolución en torno a lo que desde *el mainstream* se consideraron «ismos», escuelas de pensamiento y/o programas de investigación. Así todas las concepciones tradicionales han sido repetidas en la mayoría de análisis de la conflictología colombiana en la región, y han impedido estudios de casos complejos y polimétricos. Desde esta consideración, partiendo de una macrocomprensión abarcativa posturas teóricas fundacionalistas y métodos ortodoxos aglutinados en torno a los estudios en seguridad, se busca rastrear categorías y unidades analíticas que trascienden la inmovilidad de los enfoques hegemónicos. Por tal motivo, y mediante lo que se conoce como un *movimiento iterativo* de la investigación⁴, se ha desarrollado este ejercicio analítico pertinente a la profundización del caso de estudio. Sin intentar profundizar en el advenimiento de enfoques intermedios como los constructivistas, la orientación de este artículo se basa en algunos postulados vistos como disidentes o críticos, escapando de las cárceles onto-epistémicas y metodológicas para entrar en nuevas dinámicas de investigación y producción académica⁵.

Morgenthau, considerado un autor seminal de la corriente realista sobre todo por su obra *Politics among Nations: the struggle for power and peace* alude a que la racional-

3 Al respecto existe un debate no resuelto respecto de la inclusión de los estudios de seguridad como parte de las Relaciones Internacionales o de los estudios internacionales con una visión más amplia y abarcativa.

4 La interactividad en investigación en seguridad se refiere al movimiento de contrastar permanentemente los datos empíricos con las categorías teóricas, no de manera lineal sino en lo que Edgar Morin reconoce como bucles de recursión cognitivo.

5 Booth, K. (2007). *Theory of World Security*. Cambridge, Cambridge University Press.

lidad de los hombres de Estado y sus acciones en términos de interés nacional están basados en la búsqueda del poder a partir de lo cual los jefes de Estado piensan y actúan en términos de interés, condición evidenciada en el transcurso de la historia⁶ y muestra que el realismo se sustenta en una mirada hobbesiana del hombre. Más todavía, el considerado paradigma tradicional apalancado en la teoría realista matiza las concepciones de la seguridad en el sentido de que: 1) las naciones-estado, en un sistema «centrado en los Estados», son los agentes-clave; 2) la política interna puede separarse claramente de la política exterior; 3) la política internacional es una lucha por el poder en un entorno anárquico; 4) hay gradaciones asimétricas de las capacidades de las naciones en un sistema nacional descentralizado de Estados que poseen igualdad legal o soberanía⁷.

El realismo concibe funcionalmente a la anarquía, como forma y posición onto-epistémica para explicar las Relaciones Internacionales⁸. En definitiva, la anarquía se entiende como la ausencia de una autoridad que motiva los acuerdos o previene el uso de la fuerza. Es la naturaleza del sistema internacional lo que explica por qué los Estados se comportan de tal manera al buscar seguridad en el ambiente internacional.

Además, para los realistas la anarquía produce la autoayuda en el mundo. El factor de poder sobre los Estados implica que la lógica de autoayuda produce competencia en el sistema internacional, lo que genera el dilema de la seguridad y a la vez problematiza las posibilidades para acciones colectivas⁹ [traducción de la autora]. En los estudios internacionales, el dilema de la seguridad ayuda a entender aún cómo los Estados, a pesar de no pretender atacar militarmente entre sí, el frágil contexto de desconfianza, de inseguridad, de miedo, de incertidumbre —junto a la premisa central de no haber una autoridad política central— es suficiente para que la guerra pueda abrirse camino de forma recurrente¹⁰. Por ejemplo, la habitual compra de armas por parte de los ejércitos de Colombia y Venezuela¹¹ determinó que ambos Estados reforzarán sus fronteras

6 Morgenthau, H. (1993). *Politics Among Nations: the struggle for power and peace*. New York, Thompson, McGraw-Hill. Pp.25-26.

7 En los estudios críticos de seguridad las graduaciones asimétricas son la disparidad entre el diseño y la gestión de las capacidades por parte de los Estados (dichas capacidades incluyen diversas dimensiones).

8 Se ha optado por escribir Relaciones Internacionales cuando se haga referencia la disciplina; y relaciones internacionales con minúsculas cuando se refiera a su aplicación.

9 Agius, C. (2013). Social Constructivism. En Allan Collins (ed.). *Contemporary Security Studies*. London, Oxford University Press. P. 96.

10 Terradas, N. (2009). El dilema de la seguridad y su importancia para el estudio de las Relaciones Internacionales. *Revista Letras Internacionales*, 88(3). Universidad Ort Uruguay. P. 1.

11 Colombia desde la implementación del Plan Colombia en el año 2000 recibió una ayuda de USD 8 mil millones por parte de los Estados Unidos para lucha contra el narcotráfico, mientras que Venezuela desde la llegada al poder del Hugo Chávez en 1998 recibió ayuda militar procedente de China y Rusia por motivos disuasivos. Ambos Estados han tenido roces político-diplomáticos sobre sus diferentes percepciones de amenaza vecinal.

en caso de que exista un conflicto bélico entre los años 2014-2016. En este sistema anárquico, caracterizado por la ausencia de una estabilidad hegemónica, el sistema internacional sería susceptible a una guerra hobbesiana «de todos contra todos»¹² lo que hace del realismo un enfoque pesimista de la acción de los Estados. En tal sentido, el interés nacional y las políticas, como ya se ha insistido, se enmarcan en una lucha por el mantenimiento del poder en cuyo juego se trasluce la individualidad y el egoísmo. Desde esta mirada, la seguridad se convierte en un instrumento de protección contra la invasión externa de la fuerza militar entre Estados. Por ende, cada Estado es responsable de fortalecer sus capacidades militares para proteger su seguridad nacional que engloba: soberanía, territorio y población, todo lo cual produce entre los Estados elevadas percepciones de inseguridad.

Bajo esta consideración el objetivo de la seguridad, para el realismo, es la identificación de amenazas, vulnerabilidades y factores de riesgo que afecten a los habitantes de un espacio geográfico para lo cual las fuerzas militares se encargarían de acciones preventivas y/o disuasivas para evitar ataques externos¹³. Vale señalar que el realismo tuvo mucha acogida durante la Guerra Fría, toda vez que marca un momento clave en el cual dos súper poderes competían para tener poder militar y político e influenciar geopolíticamente en varias regiones del mundo. Los Estados Unidos y la extinta Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas se convirtieron en amenazas mutuas para la seguridad internacional desde 1949 hasta 1990. De hecho, la escuela realista en las Relaciones Internacionales predominó en los Estudios en Seguridad y de guerra desde la *Guerra del Peloponeso* de Tucídides, incluyendo también al *Príncipe* de Machiavello, el *Arte de la Guerra* de Sun Tzu, y *La Guerra* de Clausewitz quienes coinciden puntualmente en los temas de balance de poder y transición hegemónica, que constituyen categorías conceptuales nucleares en los estudios de corte realista¹⁴. Se ha citado a propósito a estos autores clásicos para comprender la matriz desde la cual se alude a la influencia de los postulados filosóficos hobbesianos en la construcción de la mirada clásica de la seguridad.

A pesar de que existen varias interpretaciones teóricas del realismo en la explicación del sistema internacional y predicciones, la mayoría de autores coinciden en afirmar que el núcleo de la escuela se basa en que los «actores clave en la política mundial son soberanos que actúan racionalmente para mantener su seguridad, poder y riqueza en un sistema internacional conflictivo en donde no predomina una autoridad supranacional que regule conflictos o motive acuerdos de paz»¹⁵.

12 Ripley, B. (1993). Foreign Policy and International Relations Theory. *Political Psychology*, Vol 14, (3), pp. 403.

13 Brauch, H. (2011). Concepts of Security Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks. En H.G. Brauch (ed.). *Coping with Global Environment Change, Disasters and Security*. Berlin, Springer. Pp 61.

14 Levy, J. (1998). The Causes of War and the Conditions of Peace. *Annual Review of Political Science*, 1, (1), pp. 139-165.

15 *Ibidem*, p.155.

Durante la Guerra Fría, la mayor parte de estudios giraron en torno a seguridad fueron sobre Estados, estrategias, poder militar y *status quo*¹⁶ como conceptos inmutables, que no podían ser cuestionados. Desde el enfoque realista tradicional todos los actores estatales se preocupan, además, por mantener el balance de poder y de asociarse con la hegemonía preponderante en su espacio geográfico durante 40 años como estrategia de supervivencia. En este lapso el término *amenaza* fue clave en la legitimación de las doctrinas de seguridad nacional en la medida en que se homologaba la concepción estructural al manejarse la idea de «ausencia de amenaza», es decir la reducción de actores estatales que estén interesados en hacer daño a otro Estado o «la baja probabilidad de daño para reducir poder»¹⁷. En este sentido las orientaciones estratégicas se circunscriben a los juegos de poder a partir de los cuales lo militar marcaba la racionalidad.

Se reconoce además que dicha corriente entiende que la seguridad prioriza el militarismo y la cultura del ejercicio de la fuerza para enfrentar a otros actores estatales utilizando la violencia. Es más, el realismo marginaliza la existencia de «otros tipos de valores al identificar amenazas a nivel económico (crisis financieras), medioambientales (terremotos o contaminación de ríos) o políticas (crisis en modelos democráticos)»¹⁸.

Asimismo, como parte del enfoque realista, el neorrealismo evidencia una focalización mayor en los temas seguridad, sobre todo en la prioridad dada a la gestión de las amenazas bélicas, cuestión que sería rápidamente criticada, sobre todo, por la postura en torno a la gestión del sistema de seguridad, la cuestión nuclear y particularmente el tema de la hegemonía¹⁹.

Al argumentar el caso colombiano desde una perspectiva realista —que es la que prima en la literatura— se puede inferir que se ha sobredimensionado el papel del Estado y que a pesar del acuerdo con las FARC-EP no se ha logrado controlar ni recuperar efectivamente la integridad del territorio ni por parte de las Fuerzas Militares ni otras instituciones clave en materia de seguridad²⁰. Aun cuando en la Política de Seguridad y Defensa (2004) de Alvaro Uribe, en la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (2011) de Juan Manuel Santos y la Política de Defensa y Seguridad (2019) de Iván Duque se pone acento en el fortalecimiento del andamiaje institucional estatal sobre todo en las área de justicia, desarrollo social y seguridad, a lo largo y ancho del territorio, la militarización de las zonas más marginadas y

16 *Ibidem*, pp.160-161.

17 Baldwin, D. (1997). Security Studies and the End of the Cold War. *World Politics*, 48(1), pp. 117.

18 *Ibidem*, pp. 130.

19 Walt, S. (1989). The Renaissance of Security Studies. *International Studies Quarterly*. P. 30.

20 Durante la finalización del gobierno de Andres Pastrana, y el inicio del gobierno de Alvaro Uribe en la primera fase, aún cuando se mencionaba la acción integral, entre varios actores e instituciones del Estado, es solo a partir de la segunda administración de Alvaro Uribe que se consolida la construcción de la doctrina interagencial y el fortalecimiento de la capacidad del Estado vinculadas a la gobernanza y capacidad del Estado.

vulnerables continúan siendo la principal solución frente a cualquier actividad ilegal. Las zonas de frontera y ciertos sectores rurales ubicados en los Andes, Amazonía y en las costas del Pacífico y Caribe cuentan con una débil institucionalidad Estatal y deslegitimación en la conducción de lo político y desarrollo, por lo cual las guerrillas, grupos armados ilegales, bandas criminales operan, aunque de manera clandestina, con cierta libertad. El motivo es que el Estado colombiano no ha logrado establecer de modo definitivo rutas estratégicas prospectivas concretas que logren suplantar lo ilegal por actividades legales en todos los puntos de frontera con Ecuador. Por ejemplo, los proyectos de sustitución de cultivos de hoja de coca en la zona de Tumaco (Nariño) y Puerto Ospina (Putumayo) por cultivos de café, papa, cebollas, cocoa y otros productos no logran competir con el mercado interno. Adicionalmente, los distintos grupos ilegales cooptan a la población para insertarlos en negocios ilegales como el contrabando de mercancías y la construcción de laboratorios para el procesamiento de pasta-base de cocaína²¹. A esto se suma la disputa entre grupos armados por controlar varios espacios geográficos estratégicos o rutas ilegales en Colombia, que en unos casos los obligan a aliarse para redefinir y mutar sus maniobras tácticas, en alianzas simbióticas como el caso del ELN, para garantizarse mejores réditos en sus operaciones. De otra parte, no existe presencia de la justicia para la resolución de conflictos legales o laborales entre ciudadanos que habitan en las zonas de frontera, «la justicia o el ajuste de cuentas hecha por sicarios es bastante común»²². Colombia ha solicitado ayuda a países hegemónicos —Estados Unidos y miembros de la Unión Europea— para fortalecer sus capacidades fuerza e inteligencia; de hecho desde inicio de 2000 el Estado colombiano se ha centrado en recuperar soberanía por medio de la violencia, a reducir los cultivos de hojas de coca y obligar a las guerrillas a negociar un acuerdo de paz²³.

Ahora, ¿qué pasa entre el Estado colombiano y el ELN desde una visión realista? Según datos del Ministerio de Defensa en Bogotá, el ELN en el año 2017 aumentó en casi 1.000 miembros, llegando a ser un grupo con más de 4.000 integrantes —a pesar de que para inteligencia militar en la actualidad podría estar con 2.500 miembros—²⁴. Uribe y Santos militarizaron con distintos matices su respuesta para debilitar al grupo marxista en el campo de batalla y obligarlos a negociar en una mesa de discusiones. Si bien en algunas zonas de Colombia, el ELN tiene las características de ejército irregular, su fuerza armada es mucha más difusa y dinámica, con una estructura horizontal entre sus frentes, gran autonomía de los mismos, lo que la ha convertido que varios de sus frentes operan para conseguir sus propios recursos y financiamiento en el interior

21 UNODC (2018). Informe de monitoreo de cultivos de coca en Colombia. ONU. P. 24.

22 Bolaños, E. (2019). El sicariato está acabando con la vida de los exguerrilleros. *Diario El Espectador*. 23 junio.

23 Vargas, A. (2018). La Fuerza Pública: una institución nacional. *Revista Ola Política*, Sección Opinión, 15 diciembre.

24 Para mayor referencia ver: Ministerio de Defensa – Colombia (2019). Política de Defensa y Seguridad.

de Venezuela, con grupos de narcotraficantes en el Caribe, y en la extracción ilegal de recursos naturales en el Chocó y en las cercanías de la frontera con el Ecuador en Nariño²⁵.

Trayectorias liberales de la seguridad

Si bien la tradición liberal puede ser entendida desde el periodo histórico de la Ilustración²⁶, en la reflexión de base la escuela de pensamiento liberal —con distintas aproximaciones y matices— fue desarrollada como una reacción frente a la hegemonía del realismo epistémico en las Relaciones Internacionales y en los Estudios de Seguridad. Los teóricos liberales sostienen que los Estados viven en un sistema anárquico y tienen un comportamiento de egoísmo racional; sin embargo, defienden la idea de que no es necesario acudir a la guerra o violencia para resolver conflictos entre Estados²⁷. Para los liberales sí es posible mantener la cooperación entre Estados para discutir y dar solución a problemas globales, consideran que las naciones-estado son actores relevantes en el sistema internacional pero no los únicos; existen otros actores clave tales como: los organismos internacionales, organismos no gubernamentales, las corporaciones transnacionales, medios de comunicación sociedad civil lo que lucha por lograr influencia en diversos temas: medio ambiente, respeto a los derechos humanos, equidad e igualdad de género, comercio internacional, finanzas y democracia. Por ejemplo, varias ONG en Bogotá, como la Fundación Ideas para la Paz, tienen publicaciones analíticas para que ONU, OEA, la Unión Europea, *Human Rights Watch* y Periodismo sin Fronteras monitoreen las desapariciones de activistas sociales e indígenas en varios sectores del país, al igual que motiven a que el presidente Iván Duque reabra los diálogos de paz con el ELN y mantenga los acuerdos con las FARC-EP. Tan solo en el año 2019 hubo en Colombia 118 líderes asesinados²⁸, también se incluyen entre las víctimas a disidentes de las FARC-EP que buscaban la paz²⁹.

El comportamiento de los Estados es determinado por actores domésticos con poder e influencia en la toma de decisiones en el marco de una cultura política propia y no derivada del sistema internacional. En este contexto, la política exterior es doméstica con proyección hacia el exterior³⁰, es decir la fijación de la identidad del Estado y

25 Fundación Ideas para la Paz (2020). ¿Qué hacer con el ELN? Opciones ante una derrota militar lejana y un diálogo improbable. Notas estratégicas. Varios autores. Bogotá. Enero, pp. 1-50.

26 Morgan, P. (2013). Liberalism. En Allan Collins (ed.). *Contemporary Security Studies*. New York, Oxford University Press. Pp. 28-41.

27 Keohane, R. (1989). *International Institutions and State Power*. Boulder: Westview Press. Pp. 1-15.

28 Ver datos del informe de la Defensoría del Pueblo en Colombia. Enero 2020.

29 Ver para mayor referencia el diario *The Guardian*. Front Line Defenders, y lo califica como «la nación más sangrienta de la región». *Revista Semana*, agosto 20 de 2019.

30 morgan, P. *Op. cit.*, p. 35.

sus intereses a partir de los cuales se comprende su dinámica dentro del sistema internacional es esencialista.

Así, mientras el realismo se centra en la lucha por el poder y seguridad en un mundo anárquico, la tradición liberal mira una benigna sociedad internacional donde la anarquía no implica desorden ni caos. Los Estados pueden tener conflictos de intereses, pero al querer maximizar su riqueza económica y mantener la seguridad, están dispuestos a crear instituciones internacionales para regular los conflictos y promover la cooperación³¹. Todo lo argumentado constituye los principales preceptos del liberalismo, a partir de los cuales se le considera al hombre libre por naturaleza. El liberalismo se centra en la idea de la cooperación para el progreso, el pensamiento político liberal ha logrado incluir en el debate de los estudios de seguridad un discurso no militar. Los Estados continúan siendo el principal objeto de referencia, pero también se reconoce la existencia de otras dimensiones y/o esferas que involucran al individuo, al ser humano, al ciudadano como sujeto de derechos. También se apuesta por la posibilidad de consecución de la paz buscando órdenes internacionales justas y solidarias que mediante la cooperación logren consolidar mayor democracia en el exterior y, por ende, garantizar mayor seguridad entre ellos.

En definitiva, mientras el realismo se «concentra en explicar y predecir el comportamiento de los Estados en el sistema internacional, el liberalismo mira al Estado como unidad pero prioriza el análisis y estudio de los sujetos domésticos que se encargan de elaborar y discutir los temas de la agenda en política exterior, lo que incluye la seguridad»³². Se sustenta que los individuos insertos en el proceso de toma de decisiones reconocen a los Estados como parte de los regímenes internacionales que son «un cuerpo de valores, principios, leyes y reglas para la prevención y resolución de conflictos»³³, lo que ayuda más a que la guerra o la violencia sea la última opción en un escenario de choque de intereses; consecuentemente, la cooperación no puede ser difícil entre Estados y, por ende, es optimista en materia de seguridad evitando la guerra al promover la confianza entre actores estatales y no estatales.

Esta postura la comparte Joseph Nye y Lynn-Jones³⁴ que advierte el riesgo de centrar los Estudios de Seguridad en lo militar; de hecho considera que «es necesario ampliar los lentes de análisis para entender y comprender la seguridad internacional; por lo tanto, no es necesario caer en la militarización de las amenazas al interior de los Estados o en las fronteras de los mismos»³⁵. «Hay muchos peligros o riesgos que pueden ser solucionados con el apoyo de la misma sociedad civil, partidos políticos, organismos internacionales, ONG o tanques de pensamientos. Es necesario incluir a

³¹ Levy, J. *Op. cit.*, p. 159.

³² Williams, P. (2013). *Security Studies: an introduction*. New York, Routledge. P. 4.

³³ *Ibidem*, p. 6.

³⁴ Nye, J. y Sean L-J. (1988). International Security Studies: a report of a conference on the state and the field. *International Security*, 12 (4), p. 8.

³⁵ *Ibidem*, p.11.

más actores no estatales en los procesos de toma de decisiones para evitar muertes o violaciones a los derechos humanos»³⁶.

El fin de la Guerra Fría detonó la discusión respecto a nuevas amenazas una vez que la cortina de hierro dejó de ser un problema para Occidente. De hecho, se considera que los temas en la agenda de seguridad dejaron de ser manejados por los militares en América Latina, más bien los tópicos se ampliaron a lo económico, político, derechos humanos y medio ambiente³⁷. Paralelamente al iniciar el presente milenio se registró un sinnúmero de conferencias regionales y hemisféricas con la participación de varias instituciones internacionales con el fin de discutir la nueva función del Estado frente a la protección del individuo y la sociedad en general³⁸.

De otra parte, durante la última década las reflexiones en materia de seguridad internacional han involucrado a autoridades de gobierno locales y provinciales/departamentales para conocer las demandas de la población como es el caso de Ecuador y Colombia frente a la presencia de cultivos de hoja de coca o grupos delincuenciales vinculados al narcotráfico, lo que dinamiza la participación de varios actores frente a un problema. Es así como se va desmilitarizando la agenda de seguridad³⁹.

Los liberales, en seguridad interpretan la amenaza como «una acción o secuencias de eventos que quieran hacer daño drásticamente y que afecte la calidad de vida de la población de un Estado; o, que reduzca las opciones de supervivencia disponibles a un gobierno, al sector privado, al sector no gubernamental (...) entre otras»⁴⁰. Asimismo, se plantea una interacción entre libertad y seguridad al estar los «ciudadanos de acuerdo a ceder su libertad a cambio de tener más seguridad y protección por parte del Estado»⁴¹. El expresidente de Estados Unidos Barack Obama ya lo habría planteado en el año 2014 al haberse iniciado los debates sobre la vigilancia⁴² que haría la Agencia de Seguridad Nacional —NSA o la Agencia Nacional de Inteligencia— CIA a ciudadanos norteamericanos con el fin de evitar que el Estado Islámico o Al Qaeda efectúen atentados terroristas.

Desde la perspectiva liberal, Colombia es parte de varios organismos internacionales comprometidos a luchar contra las violaciones a los derechos humanos, el narcotráfico

36 *Ibidem*, p.12.

37 Rojas, F. (2012). *Seguridad internacional, el espacio y posición de América Latina*. Buenos Aires, Editorial Teseo. P. 24.

38 *Ibidem*, p. 25.

39 García, B. (2018). Presencia de carteles de la droga en Ecuador. Entrevista en radio Visión, miércoles 19 de diciembre.

40 Ullman, R. (2011). Redefining Security. En Christopher Hughes y Yew Ming Lai (eds.). *Security Studies: a reader*. New York, Routledge. P. 17.

41 *Ibidem*, p. 14.

42 La cual consistiría en espiar correo electrónico, cuentas de redes sociales, líneas telefónicas a cualquier ciudadano por motivos de seguridad nacional. El tema ya lo habría planteado también Snowden en el documental *Citizen Four*. Snowden fue funcionario de la NSA y la CIA.

y el terrorismo internacional. Cada año el gobierno colombiano debe rendir cuentas a la Organización de Estados Americanos (OEA), Organización de Naciones Unidas (ONU), Comunidad Andina de Naciones (CAN) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), completar frente a los logros en temas de seguridad; es así que los decisores políticos se acoplan al conjunto de principios, leyes, reglas y normas a los que Bogotá se ha comprometido respetar. Por otra parte, en Bogotá, con participación de autoridades del gobierno y sociedad civil se han definido las amenazas a través de la redacción de la Política de Seguridad y Defensa de Colombia.

Una vez resquebrajados los diálogos con el ELN y el Estado colombiano en el gobierno del presidente Duque, la posibilidad de volverse a encontrar es cada vez más lejana para muchos organismos internacionales. Se han identificado que existen dos sectores en la guerrilla marxista: una línea moderada dispuesta a seguir conversando con actores estatales e internacionales; y, otro sector más duro que le sigue apostando a la lucha armada, el cual ha tomado fuerza. El rol con terceros actores como Venezuela y Cuba se ha debilitado por las constantes confrontaciones entre Bogotá y Caracas. En la actualidad, no existirían canales de comunicación entre ambas capitales debido a la desconfianza a nivel diplomático, militar y político⁴³. Organismos Internacionales apuestan a una salida que involucre a varios actores de la sociedad civil: academia, medios de comunicación, líderes regionales y zonales pero sus ofertas se la ven muy distantes debido al alto índice de violencia que se vive en varios departamentos con movimientos sociales como Nariño, Putumayo, Huila, Caquetá, Cauca, entre otros.

La ONU revisa en varios comunicados insiste en que no se deben cerrar los caminos hacia el diálogo, las medidas de confianza que contribuyan al desescalamiento de la confrontación armada y mucho menos las ofertas «negociadoras» entre los dos actores⁴⁴. El organismo multilateral insiste en que es necesario preservar la posibilidad de un diálogo, pero por el momento es un sueño. Otros actores involucrados en una salida pacífica entre el ELN y el Estado colombiano son la Iglesia católica (Vaticano), los gobiernos de Alemania, Suiza, Holanda, Italia, Suecia y el Comité Internacional de la Cruz Roja quienes insisten desde el 2019 en retomar los diálogos de La Habana. Además, a través de comunicados, tanto la ONU y el Vaticano han pedido al presidente Duque que deje de declarar a Cuba como «país que aloja a terroristas»⁴⁵.

Trayectorias constructivistas de la seguridad

El pensamiento constructivista en seguridad se deriva de la Escuela de Estudios Críticos de Seguridad la cual se origina en 1989 en Inglaterra y Dinamarca con el fin

43 Fundación Ideas para la Paz. *Op. cit.*, pp. 1-50.

44 International Crisis Group (2019). El peso del oro: violencia en el sur de Venezuela. *Informe sobre América Latina* n.º 73, 24 de agosto. P. 7.

45 Véase, *Diario El Comercio* (2019). ELN apela a la ONU y al Vaticano para reanudar diálogo con el gobierno de Colombia, del 3 de julio.

de cuestionar las premisas clásicas del realismo y liberalismo que explican por qué los Estados se comportan de la manera que lo hacen en el sistema internacional. El constructivismo considera la seguridad de manera subjetiva, es decir, «le interesa explicar cómo se van construyendo las percepciones de miedos, amenazas, vulnerabilidades y riesgos entre actores estatales y no estatales»⁴⁶; también alude a la construcción de valores subjetivos e intersubjetivos respecto de ciertos fenómenos internacionales; dichos valores que están inscritos en la cultura e intereses de quienes construyen el sentido de seguridad e inseguridad⁴⁷. Así, el significado de la seguridad es socialmente construido⁴⁸.

El constructivismo aporta a la seguridad porque se focaliza en las dimensiones relacionales⁴⁹ que dan pie a las interacciones entre actores —y que comparten valores, intereses, compromisos— cuyo resultado es la construcción de las identidades frente a la resolución o prevención de conflictos en la esfera internacional. En este sentido al estudiar las identidades de puede identificar la posición de los actores o predecir su comportamiento⁵⁰. Así: «una pistola en las manos de un amigo tiene diferente significado que una pistola en las manos de un enemigo»⁵¹.

Recalcando el tema de identidad por ejemplo, los tomadores de decisión de la Casa Blanca muestran preocupación por la proliferación de armas y reactores nucleares en Irán, produciéndose una elevada inseguridad hacia Medio Oriente y Asia Central, pero no ocurre con Israel e India que también producen energía nuclear. En el segundo caso los dos países son aliados estratégicos de Washington producto de la cooperación en seguridad y acuerdos de confianza mutua; mientras que Teherán no es tan cercano a los principios de Occidente⁵².

De otra parte, reconocidos expertos cercanos a las diversas perspectivas críticas han planteado nuevos conceptos para redefinir la seguridad de manera evolutiva y adaptativa a las nuevas realidades del mundo. Se cree que la comprensión hegemónica de la seguridad que propone el realismo «es bastante estrecho y limitado debido a que se basa en el contexto de la Guerra Fría»⁵³. Además, «los países del tercer mundo no deben reproducir el pensamiento dominante proporcionado por el eurocentrismo frente

46 Brauch, H. *Op. cit.*, p. 64.

47 *Ibidem*, p. 64.

48 Wendt, A. (1994). *Anarchy is What States Make of it: the social construction of Power Politics*. *International Organization*, vol 46 (2), p. 394.

49 Agius, C. *Op. cit.*, p. 97.

50 *Ibidem*, p. 98.

51 Wendt, A. *Op. cit.*, p. 394.

52 Williams, P. *Op. cit.*, pp. 17-18.

53 Acharya, A. (2011). *The Third World and Security Studies*. En Christopher Hughes and Yew Ming Lai (eds.). *Security Studies: a reader*. New York, Routledge. P. 5.

a los conflictos (...) es necesario crear nuevas doctrinas y estudios que rompan con la visión tradicional de la seguridad nacional»⁵⁴.

Finalmente, se insiste en situar los fenómenos de seguridad, en las coordenadas locales y regionales sin restringirse a la mirada del denominado sistema internacional. «Muchos de los problemas tienen que ver con conflictos étnicos, culturales o incluso religiosos; por lo tanto, no es necesario una intervención militar»⁵⁵; sin duda ha sido el ejercicio de la fuerza militar la tónica de Occidente para solucionar los conflictos en África, Asia Central y el Sudeste asiático.

Desde la mirada constructivista la mutación de las acciones tácticas de ELN se centraría en entender cómo las interacciones entre los actores (agencias del gobierno) han logrado catalogar como terroristas a las guerrillas de las FARC-EP y del ELN. De otro lado cabe analizar el acuerdo entre el Estado y varios sectores de la sociedad civil como empresas, tanques pensantes, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales y la iglesia, en torno a la urgencia de luchar contra los cultivos de hoja de coca, enfrentar a grupos delincuenciales ligados al narcotráfico y en llegar a un acuerdo de paz. Sin embargo, en el discurso público se ha construido una versión respecto de las represiones y las violaciones a los derechos humanos, como una de las estrategias aplicadas en las administraciones de Álvaro Uribe (2002 – 2010) y Juan Manuel Santos (2010 – 2018)⁵⁶. No obstante, el análisis de dichas estrategias requiere de una visión más amplia que permita comprender cómo se ha actuado para reducir las zonas de influencias de los grupos armados en los departamentos fronterizos. Con todo, es innegable la existencia de tensiones respecto de la construcción de un consenso nacional para hallar la paz a un conflicto de la naturaleza del colombiano, toda vez que existe un marco cruzado de percepciones legitimados por los canales de comunicación oficiales y los canales digitales.

Según datos analizados por el Ministerio de Defensa de Colombia⁵⁷, la guerrilla del ELN ha dejado de conseguir financiamiento a través del narcotráfico y del secuestro (cobro de vacunas), y la extorsión (en el sector petrolero). En la actualidad habrían diversificado sus fuentes con el contrabando, la minería ilegal y el lavado de dinero. Expertos regionales indican que al inicio del actual milenio ELN se ubicó en sectores aledaños a la construcción del oleoducto petrolero que atraviesa los departamentos de Arauca, Sucre, Boyacá, Santander y Bolívar en dirección hacia la costa Atlántica; también, con el oleoducto transandino entre Orito (Putumayo) y Tumaco (Nariño), y por último en el trazado del oleoducto en Antioquia con el fin de secuestrar a varios funcionarios de petroleras nacionales y transnacionales. Por otra parte, según el Sis-

⁵⁴ *Ibidem*, pp. 1-10.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 16.

⁵⁶ Esta afirmación corresponde a la revisión de varios medios de comunicación y de *policy papers* de varias fundaciones que trabajan en torno a la temática tales como: FESCOL y la Konrad – Adenauer.

⁵⁷ Todos los datos y estadísticas aparecen en los diferentes planes y políticas de la defensa de Colombia.

tema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo en Colombia, tanto el ELN como el Clan del Golfo⁵⁸ cobran impuestos por el ingreso de maquinaria para la explotación aurífera en diferentes regiones del país, y «exigirán el 5 % de la producción de oro diario a los mineros, y en otros, imponen un cobro por cada mina ilegal que se encuentre en uso»⁵⁹.

El narcotráfico sería rentable en la zona del Caribe, particularmente en el departamento de Bolívar, que pasó de tener 1.000 hectáreas de hoja de coca en 2015 a más de 8.000 en 2018, periodo que coincide con la recuperación de la guerrilla. Por último, otra actividad rentable estaría en la frontera con Venezuela con el contrabando de gasolina y una lista amplia de bienes como autopartes, alimentos y divisas⁶⁰. Se evidencia una mutabilidad de acciones del ELN con mafias regionales y grupos disidentes de las FARC-EP y grupos paramilitares⁶¹.

A pesar de estas mutaciones en las acciones del ELN, en la actualidad existirían fraccionamientos y tensiones internas entre una línea militar y otra más política⁶² sobre su manera de avanzar en un nuevo proceso de negociación y diálogo con el gobierno de Iván Duque. La línea política o blanda estaría dispuesta en entregar las armas con el fin de avanzar en el proceso de paz. Ambos bandos son parte del Comando Central (COCE) y de la Dirección Nacional en donde el sector más moderado y abierto a la paz lo componen «Pablo Beltrán y Gabino», quienes tienen diferencias con los frentes del Atlántico y Sur-occidental en deponer las armas.

No toda la dirigencia de el ELN estuvo en favor de la decisión del coche bomba en Bogotá a inicios de 2019 que causó 22 cadetes muertos y 80 heridos, y mucho menos con el paro armado del pasado 14 de febrero (2020) que amenazó con atacar sectores estratégicos del país como la infraestructura eléctrica y el oleoducto de crudos pesados. La guerrilla, a pesar de su división interna, tendría presencia en 10 % del territorio, y en 112 municipios⁶³. A diario lucha por replegarse a sectores antes controlados por las FARC-EP, y a la vez debe enfrentarse a las fuerzas militares del estado colombiano, a grupos delincuenciales, grupos paramilitares y grupos de disidentes. Mientras esto sucede, la estrategia del gobierno de Duque sigue siendo la confrontación armada y no ceder con el diálogo mientras él sea presidente⁶⁴.

58 Ambos grupos son rivales y se disputan por espacios del poder en la zona cafetera de Colombia.

59 Defensoría del Pueblo (2017). Grupos armados ilegales y nuevos escenarios de riesgo en el posacuerdo. Bogotá. P. 4.

60 Revisar diario, *El Tiempo de Colombia*. Pablito y Venezuela, los dos dilemas del ELN. www.eltiempo.com

61 Para mayor información revisar RCN Radio. Denuncian alianza criminal entre ELN y disidencias en frontera con Venezuela. 10 enero de 2019. www.rcn-radio.com

62 Fundación Ideas para la Paz. *Op. cit.*, pp. 1-54.

63 Revisar *Diario El Tiempo*. Paro armado del ELN amenaza a Colombia. Febero 14 de 2020.

64 Fundación Ideas para la Paz. *Op. cit.*, p. 27.

La transición desde los estudios estratégicos a los estudios críticos en seguridad

Una vez hecho un breve recorrido por el realismo, liberalismo y constructivismo, y su visión del concepto de seguridad, es clave examinar el debate de la naturaleza del campo de los Estudios de Seguridad. A pesar de que es vista como una rama o sub-disciplina de las Relaciones Internacionales⁶⁵ los estudios de la seguridad se mantienen en el corazón de la disciplina⁶⁶. Debido a su dinamismo e importancia en la política mundial varios han sido los aportes a los Estudios de Seguridad una vez finalizada la Guerra Fría⁶⁷.

Desde la década del 90 ha surgido una efervescencia de posturas para explicar la posición y la decisión de los actores estatales y no estatales en el orden internacional, también se han creado posiciones para cuestionar la perspectiva estado-céntrica y su brazo militar en la resolución de conflictos⁶⁸. Las perspectivas críticas han contribuido a reimaginar sobre la ontología de la seguridad y los temas que deben ser explicados o entendidos dentro de los Estudios de Seguridad. Reconocidos académicos situados en la visión crítica sostienen que tales como Wyn Jones (1999), Cha (2000) y Booth (2005) sostienen que los estudios de seguridad en el nuevo milenio no deben concentrarse solo en la guerra, sino también en la resolución de los conflictos por parte de actores no estatales, y cómo estos luchan para llegar a la paz. Se insiste en determinar la conceptualización de los estudios en seguridad orientados particularmente a definir «el objeto o el sujeto a ser protegido o securitizado»⁶⁹.

Como se ha insistido, los estudios en seguridad se enfocaron en los temas de la guerra, sus causas e implicaciones; de igual modo se concentró la atención en la *high politics* del Estado orientada al «diseño de estrategias defensivas y disuasivas contra un adversario o enemigo»⁷⁰; en definitiva «se concentraron en conceptualizar las amenazas desde la visión militar para la integridad del territorio y la protección a la soberanía de un espacio geográfico»⁷¹.

65 Wyn, R. *Op. cit.*, pp. 102-103.

66 Booth, K. (2005). *Critical Security Studies and World Politics*. London, Lynne Rienner Publishers. P. 261.

67 Cha, V.D. (2000). Globalization and the Study of International Security. *Journal of Peace Research*, 37(1), pp. 393-394.

68 Wyn, R. *Op. cit.*, p. 110.

69 Collins, A. (2013). *Contemporary Security Studies*. London, Oxford University Press. P. 37.

70 Wyn, R. *Op. cit.*, p. 110.

71 *Ibidem*, p. 111.

De lo antes dicho, los estudios en seguridad para el *mainstream* anglosajón⁷² se convirtieron en estudios estratégicos⁷³ «para explicar las relaciones militares entre Estados, identificar actores hegemónicos, explicar las relaciones de poder en el sistema internacional lo que justificaba el estado-centrismo en los estudios de seguridad»⁷⁴. A pesar de la permanencia de los estudios estratégicos en los centros de educación, se han incrementado los cuestionamientos y críticas a la seguridad. Varios expertos en seguridad crítica coinciden en afirmar que una vez que se mira críticamente al objeto referente de la seguridad, es imprescindible cuestionar su naturaleza y alcance; así el Estado no es el único actor que debe encargarse de la seguridad, sino que también actores no estatales tienen la habilidad de «opinar, cuestionar y crear políticas ligadas a una seguridad más humana y menos represiva».⁷⁵ Por lo dicho, al trascender la mirada militar se involucran necesariamente otros actores en materia de seguridad tales como poblaciones y sociedades en una agenda más amplia de temas (medio ambiente, criminalidad transnacional, amenazas convergentes, pobreza y desarrollo, comercio, empleo de armas ligeras, armas de destrucción masiva, entre otros. La perspectiva crítica, de igual manera, apuesta por desmilitarizar soluciones frente a la migración, el medio ambiente, delitos conexos al narcotráfico, incorporando en la gestión de la seguridad los principios de interagencialidad.

Adicionalmente las diversas perspectivas críticas se han ido consolidando a partir de la construcción de la innovación conceptual que evidencian problemáticas articuladas a la seguridad tales como el aumento de muertes, enfermedades, pobreza y opresión de millones de seres humanos⁷⁶. La idea de la *emancipación* como concepto seminal ha servido para trascender los paradigmas ya caducos que llevaron a la humanidad a hechos violentos por problemas de raza, género o clase. De hecho, la emancipación invita a teóricos y estudiantes de los estudios críticos de seguridad a «cuestionar teorías y prácticas que han dado forma la vida política, todo con el fin de precautelar la vida del ser humano»⁷⁷.

La emancipación es concebida como un instrumento para juzgar la continuidad de los paradigmas clásicos en seguridad e invitar a la comunidad científica que genere conocimiento en favor del individuo, la colectividad y la convivencia entre ciudadanos globales⁷⁸; en definitiva «la seguridad y la emancipación son dos caras de la

72 Lo que involucra a Estados Unidos y Reino Unido en trabajar más la teoría y doctrina para fortalecer las capacidades militares, y entrenar a los tomadores de decisiones para la guerra. Wyn, 1999.

73 Existen muchas tensiones en el debate académico respecto de cuándo se consolidaron los estudios estratégicos de manera autónoma como disciplina.

74 Wyn. *Op. cit.*, p. III.

75 Booth, K. *Op. cit.*, p. 265.

76 Booth, K. *Op. cit.*, p. 266.

77 Booth, K. *Op. cit.*, p. 266.

78 Booth, K. *Op. cit.*, p. 267.

misma moneda. Una emancipación, sin poder ni violencia, produce una verdadera seguridad»⁷⁹.

Prolegómenos a un nuevo desafío en seguridad. La mutación de acciones tácticas del Ejército de Liberación Nacional

De lo antes dicho y una vez situada la estrechez teórico-metodológica de la visión realista⁸⁰ de los estudios en seguridad, este artículo apuesta por un enfoque crítico para develar las dinámicas y racionalidades de actores no estatales amenazantes a la seguridad regional, como es el Ejército de Liberación Nacional. Esta organización guerrillera, actuando en solitario en los bordes fronterizos de Colombia, Ecuador y Venezuela, durante la última década, se ha fortalecido en una enmarañada red con el terrorismo, las bandas criminales, el narcotráfico y el crimen organizado transnacional. Esta particularidad la ha catapultado como un llamativo objeto de estudio para académicos e investigadores de la región. De hecho, la producción de la literatura en seguridad está dando un paulatino viraje hacia analíticas más sistémicas y complejas que cuestionan el objeto referente de la seguridad desde miradas más heterodoxas y proponen mecanismos de gobernabilidad en seguridad, más allá del componente militar. Este novedoso abordaje busca profundizar las dinámicas relacionales, la incidencia de los contextos, las determinaciones histórico-culturales, políticas e ideológicas, y las lógicas discursivas de legitimación que han incidido en las trayectorias y proyecciones de ELN.

Por todo esto, comprender la mutación táctica del ELN en el contexto de conflictividad del Estado colombiano exige ser considerado como un actor no estatal que, trascendiendo fronteras, es amenazante a toda la región. Es más, sus acciones tácticas actuales deben ser evaluadas adecuadamente mediante anticipación continua de sus posibles proyecciones y escenarios en las fronteras con Venezuela y Ecuador en la medida en que varios expertos⁸¹ los consideran al ELN con particularidades que no son comunes a las bandas criminales ni a las denominadas disidencias de las FARC-EP. Este es un ejercicio que demanda redefiniciones en la escritura de la amenaza, indagando su construcción y representación semántica que básicamente fueron configuradas por el Estado colombiano y que se ha impregnado en el imaginario regional. En este sentido la dimensión analítica abarcaría nociones de poder, identidad y doctrina-discurso de legitimación.

Por tal razón este estudio alude también a los postulados de la mirada crítica y humanista en prospectiva de la mexicana Guillermina Baena (2015)⁸² sinérgicos a aquellos

⁷⁹ Wyn, R. *Op. cit.*, p. 114.

⁸⁰ Se han situado los conceptos y posturas relevantes de tal corriente.

⁸¹ Revisar a los escritos del periodista Andrés Molano (+), y de Gustavo Duncan.

⁸² Véase, Baena, G. (coord.) (2015). *Planeación prospectiva estratégica. Teorías, metodologías y buenas prácticas en América Latina*.

de la seguridad crítica analizados previamente. Se trata, entonces, de crear convergencia entre ambos abordajes académicos «más allá del margen»⁸³ colocando en el centro del debate al poder como concepto seminal del que se derivan la orientación de la seguridad y una particular forma de escritura de la amenaza. En definitiva, definir cuál es el entramado del poder de ELN funcional a la identidad frente a sí mismo, frente al Estado y frente a los otros, en medio de una cultura de conflictividad y criminalidad específica. Igualmente, la intención de este trabajo giró en develar el comportamiento que se espera de tal amenaza en tendencias y alcances específicos para el mediano y largo plazos con la capacidad de incidencia de dichos actores en su propio rumbo futuro y en el del resto de actores de la sociedad colombiana y fronteriza.

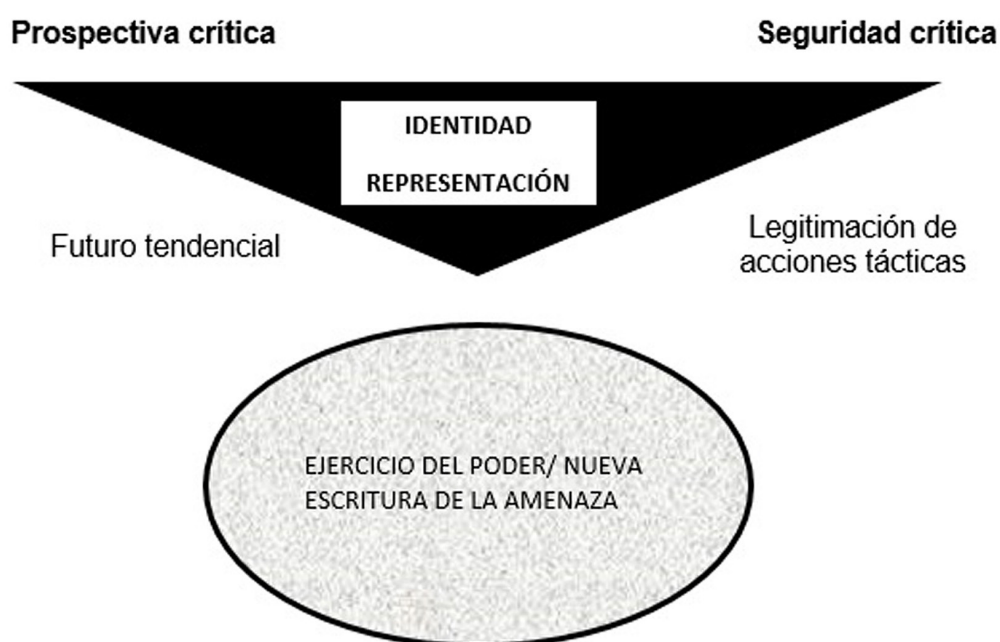


Figura 1. Triangulación disciplinar y conceptual. Fuente: elaboración autora

De esta manera, la triangulación del sentido del poder enmarcado en los postulados de la prospectiva y seguridad crítica, permite develar la identidad y la legitimación doctrinaria en medio de la representación que ELN ha construido para sí, para el Estado colombiano y la región, en una línea de tiempo de casi seis décadas. Estos elementos, en conjunto, constituyen hechos portadores del futuro, que aun con asimetrías y discontinuidades, han logrado la sostenibilidad de la organización guerrillera.

Precisamente, la persistencia de las operaciones y de áreas de influencia del ELN, aunque como guerrilla estuvo siempre a la sombra de las FARC-EP, muestran su capacidad de resiliencia.

83 Se alude a la instrumentación de conceptos y líneas analíticas que trascienden el racionalismo. El debate de la prospectiva en tanto disciplina es una discusión no concluida; acusan a la prospectiva de no contar con un objeto de estudio, en la medida en que el futuro no existe y por tanto no la consideran científica.



Mapa 1. Presencia actual de ELN en Colombia. Fuente: Telesurtv.net 2016

Aunque no es el propósito de este estudio hacer una cartografía histórica del ELN desde su creación (1964) bajo la tutela del cura Camilo Torres, se hace especial acento en trazar algunas líneas y factores de indicios de su racionalidad y sus formas de acción, comprendiendo de base una radiografía del ejercicio de su violencia. «La aparición de estas guerrillas estuvo enmarcada en el conflicto global, surgido después de la Segunda Guerra Mundial (1949) entre un occidente liberal y un oriente socialista y alentada por el impacto del triunfo de la Revolución Cubana de 1959»⁸⁴. Algunos académicos la denominaron la primera *ola revolucionaria*, que implicó la recurrencia de violencia, disrupción y disfuncionalidad extrema en la dinámica de respuesta institucional. Esto ha minado la credibilidad por parte de la sociedad civil en las actuaciones del Estado colombiano en su capacidad de gobernabilidad y gobernanza⁸⁵. Este déficit ha traído múltiples implicaciones en distintas dimensiones —social, seguridad y política— particularmente en las fronteras, donde se ha instalado «el círculo vicioso de la violencia»⁸⁶, un espacio propicio para convergencias entre agrupaciones vinculadas

84 Ramírez, J.G. (2015). Política y guerra sin compasión. En *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia, de comisión histórica del conflicto y sus víctimas*. Bogotá, Ediciones desde abajo. Pp. 471-518.

85 A esto habría que añadir las acciones de FARC-EP, de otras guerrillas y grupos criminales y al margen de la ley.

86 Torrijos, V. (2015). Cartografía del conflicto. Pautas interpretativas sobre la evolución del conflicto irregular colombiano. *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia, de Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas*. Ediciones desde abajo. Pp. 679-728.

a la criminalidad organizada transnacional y al terrorismo y la emergencia de las más insospechadas formas de acción⁸⁷.

Desde su creación, el ELN tuvo en su base grupos de la iglesia católica —y la teología de la liberación— grupos sociales y estudiantes universitarios simpatizantes de la retórica revolucionaria con el apoyo de intelectuales. Varios expertos investigadores del espíritu de ELN, lo derivan de un foco insurreccional generado en Cuba que trasladara la lucha a Colombia, derivada del entusiasmo generado por el estudio del proceso de revolución cubana, especialmente de la figura de Ernesto «Ché» Guevera. Dicha orientación se matizó con la posición de católicos radicales, e intelectuales de inicio — luego se fueron plegando otros como fueron los hermanos Fabio y Manuel Vásquez Castaño como miembros fundadores.

Ese movimiento ha gravitado sus acciones en medio de rupturas y discontinuidades con una fuerte presencia en la provincia de Santander; se fue consolidando mediante el reclutamiento en diversas modalidades, priorizando a los sacerdotes de la Iglesia católica. Alcanzan cerca de 200 miembros en menos de 10 años; dichos miembros fueron eliminados por una ofensiva militar del presidente Misael Pastrana Borrero del ala conservadora colombiana⁸⁸.

Tras la casi eliminación del grupo el nuevo liderazgo estuvo a cargo de Manuel Pérez y de Nicolás Rodríguez Bautista, alias «Gabino», quien continuó dirigiendo las acciones tácticas del grupo, matizadas de aquellas con las cuales inauguraron su accionar: es decir esgrimiendo razones ideológicas, utilizando el secuestro en aviones, barcos y vehículos, extorsiones, robos a bancos y asesinatos a miembros de las Fuerzas Militares, situándose en la zona de Santander, operando en las áreas rurales, sobre todo en los alrededores de las zonas de infraestructura crítica del Estado colombiano. Sus acciones tácticas fueron de amplio despliegue, sobre todo en las áreas petroleras, en donde aparte del secuestro, se habían tornado expertos extorsionadores de los empleados de las compañías petroleras, evitando el tráfico de drogas y concentrándose en objetivos políticos. Con todo en los 90's, el ELN ya entra en el negocio de las drogas ganando protagonismo. Empezaron a grabar con impuestos la coca y a ser cultivadores de marihuana, operando de modo activo en la provincia de Bolívar; dentro de esta nueva dinámica el ELN logró un número de 5.000 miembros y más de 10.000 simpatizantes. Hay que señalar que tras este apogeo, se aumentó el número de reclutados y su posicionamiento como segundo grupo guerrillero más importante en Colombia⁸⁹.

87 Farah, D. (2016). Convergence in Criminalized States. The New Paradigm. En Hilary Matfess y Michael Miklaucic. *Beyond Convergencia. World without Order*. Washington D.C., Center for Complex Operations. Institute for National Strategic Studies. Pp. 179-233.

88 Stanford University (2015). Mapping Militant Organization. *National Liberation Army*. Pp. 1-18.

89 La literatura enfatiza en la capacidad de resistencia de dicho grupo, apoyada en su fortalecimiento ideológico y capacidad de legitimar discursos revolucionarios que invisibilizaban el entramado de sus actividades económicas ilícitas.

Debe insistirse en que su evolución no fue regular desde el inicio. Para el 2000 va legitimando frente a los diversos grupos al margen de la ley que operaban en Colombia con un valor económico agregado altamente significativo. Esto es un hallazgo particular: de una inicial resistencia⁹⁰ a involucrarse con el narcotráfico no tuvieron otra opción frente a las dinámicas del sector en donde ya gravitaban nuevas arquitecturas ilegales⁹¹. Este constituye un primer indicio de la convergencia de ELN, con la dinámica de otros grupos al margen de la ley; en definitiva, fue absorbido por la racionalidad del mercado de la droga. Se había establecido así una conectividad que no era ya solo fronteriza y local, sino global. No obstante, este hallazgo no fue visibilizado inicialmente por la opacidad propia de las organizaciones ilícitas una de sus características estructurales⁹², impidiendo un mapeo preciso en sus dinámicas.

En definitiva, no solo por el número sino por el discurso de génesis del ELN, parecería que su sostenibilidad estaba asegurada. Sin embargo, factores disruptivos como el asentamiento de los paramilitares contrainsurgentes de derecha, las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), cuyo objetivo fue dismantelar a las denominadas organizaciones de izquierda (FARC-EP y ELN) incidieron en la merma de la capacidad operativa de ELN. Esto se produjo por la ocupación del territorio donde se movía, sobre todo en la provincia de Bolívar. De hecho su rango de actuación fue en 9 de las 32 provincias de Colombia⁹³. Además, debido a múltiples presiones políticas domésticas y regionales, ELN empezó formalmente conversaciones para el diseño de un acuerdo de paz con el presidente Álvaro Uribe en México y Cuba (2002-2005), que resultaron fallidas.

El fracaso mencionado también se asoció a una fragmentación interna del grupo debido a que varias de las unidades empezaron a alinearse con los traficantes de droga para garantizar su seguridad y supervivencia, pasando por alto las disposiciones de los líderes. Seguramente esta pérdida de liderazgo y unidad contribuyó a que fueran marginalizados de las conversaciones de paz instaladas entre las FARC-EP y el presidente Juan Manuel Santos, y el posterior deterioro de los intentos de lograr abrir los acuerdos de paz. En este interludio ELN asesinó a muchos militares (2012-2013) y continuaron con ataques a la infraestructura crítica petrolera del país.

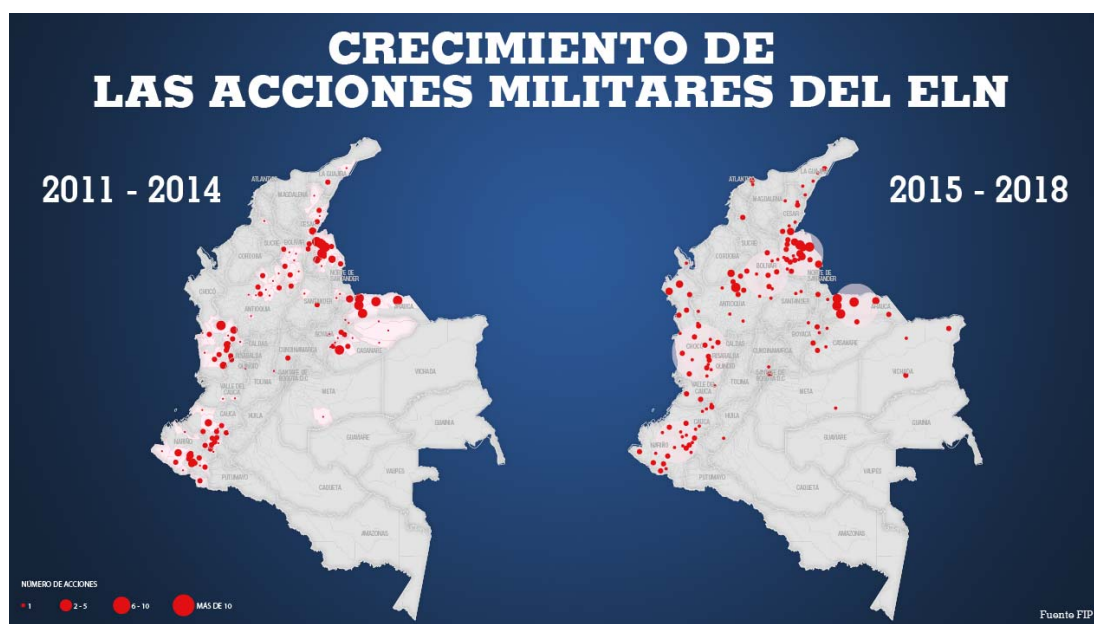
Ante esta nueva realidad el gobierno de Juan Manuel Santos desde junio de 2014 y el actual gobierno de Iván Duque (2018) desde el inicio de su gestión han fracasado en la definición de una agenda para la construcción de un acuerdo de paz. Una muestra de ello es la explosión del coche bomba, ocurrido en la Escuela Superior de Policía, que marcaría un nuevo rumbo. Lo cierto es que ELN en un movimiento pendular de

⁹⁰ Se alude a las condiciones de partida para la construcción del futuro tendencial.

⁹¹ Una especie de ecosistema criminal (Matfess y Miklaucic, 2016).

⁹² Matfess, H. y Michael, M. (2016). Introduction. World Order or Disorder?. *Beyond Convergence. World Without Order*. Washington D.C., Center for Complex Operations. Institute for National Strategic Studies. National Defense University. Pp. xviii.

⁹³ Ostentaban 43 frentes en áreas rurales, 10 en áreas urbanas y 22 frentes móviles.



Mapa 2. Potenciación táctica de ELN. Fuente: Fundación Ideas para la Paz, 2020

ELN ha ido recuperando su poder en la conducción de maniobras tácticas, sobre todo aprovechando el enfoque de los dos últimos gobiernos (Santos y Duque) en el acuerdo y posacuerdo de paz con las FARC-EP intentan recuperar la paz para Colombia.

Nuevas trayectorias, nuevas disyuntivas y nuevas rutas estratégicas

De lo antes mencionado, el ELN muestra una gran resiliencia, flexibilidad estructural, adaptabilidad sistémica por más de cinco décadas de ofensivas de grupos paramilitares de derecha, embates de gobiernos asociados a Estados Unidos y otros grupos criminales. Esto ha sido posible mediante frentes de guerra que proporcionan el marco estructural de sus acciones en articulación con unidades menores o frentes individuales que actúan como batallones militares. Las mutaciones tácticas están asociadas tanto a la convergencia con nuevos grupos criminales y a la potenciación de capacidades operativas, igualmente a la ampliación y especialización en el entrenamiento de su pie de fuerza. La ampliación es visible por una gran presencia en la frontera colombo-venezolana con actividad uniformada y formal de manera activa en cinco de los 24 estados de Venezuela⁹⁴. Si se marca una ruta tendencial de las nuevas acciones e intereses del ELN se evidencia una redefinición de su propia identidad, que aparece difusa. En términos concretos aun cuando ella ha dado al movimiento mayor visibilidad y en términos concretos no ha podido articular un concreto relacionamiento con el poder político y la sociedad de manera estable y sostenible. Desde el alcance de la seguridad crítica su propia identidad es fluctuante y sus expectativas difusas particularmente en la trayectoria de una guerrilla ideológica hacia una narcoguerrilla.

94 Véase, McDermott, J. (2019). El ELN como ejército insurgente colombo-venezolano. Análisis Insight Crime, marzo 22.

Paralelamente, desde los postulados críticos de la seguridad, la escritura de la amenaza que el poder político había hecho de ELN, incidió en la organización y empleo de medios militares para su neutralización⁹⁵. Es así que la caracterización de la amenaza por parte de los diversos gobiernos especialmente los de Álvaro Uribe, Juan Manuel Santos y de Iván Duque corresponde a la transición entre guerrilla a terrorismo, imaginario forjado como producto de una subjetividad perceptiva⁹⁶ asociada a sus nuevas lógicas de acción táctica de ELN y a la incidencia doctrinaria de la guerra global contra el terror detonada tras el 11S en Estados Unidos. Es más, esta guerrilla bautizada de terrorismo anclada en una óptica militarizada de la seguridad, permitió que el grupo se mantuviera de manera exclusiva en zonas y provincias rurales con incidencia media en las zonas urbanas, aunque sin lograr el posicionamiento de las FARC-EP.

A esto se suma un debilitamiento en sus prácticas semióticas discursivas, sobre todo en sus declaraciones públicas que se enfocan a llamar la atención gubernamental para reposicionar su imagen y lograr el acuerdo de paz, que durante los últimos cuatro años parece haberse marginalizado.

Lo argumentado sirve para comprender una clara mutación de sus acciones tácticas y la actual consolidación de alrededor de 4.000 hombres en armas —hoy con tintes terroristas— evidenciados en el ataque con coche-bomba a la Escuela de Policía General Santander en Bogotá (enero de 2019), y en el paro armado de 72 horas (febrero de 2020)⁹⁷ para mostrar su despliegue a otros territorios que eran de las FARC-EP, generar zozobra en la población, sobre todo impidiendo la movilización por tierra y ríos en la zona de Santander. Esto derivó en el *congelamiento* de las posibilidades de un acuerdo de paz con el gobierno de Duque. El ELN se encuentra inmiscuido en una disputa con el grupo Los Pelusos —disidencia de la guerrilla del Ejército de Liberación Popular (EPL)—, por el control de la zona del Catatumbo, la segunda más grande de narco cultivos de Colombia.

En una mirada prospectiva crítica, los *hechos portadores de futuro* como son la redefinición estructural, doctrinaria e ideológica de sus acciones y su convergencia con diversos grupos criminales han revestido de una nueva imagen a ELN. Aun cuando es palpable una fluctuación en la solidez del liderazgo en el Comando Central —estructura encargada de las operaciones de fuerza, financieras e internacionales— es innegable su fragmentación sobre todo en el nivel medio del Directorio Nacional y sus frentes. Aun así, su fortalecimiento, particularmente por el control de las rentas de las economías ilegales en la frontera con Venezuela muestran la alta probabilidad de permanencia y expansión también debido a su relacionamiento con organizaciones civiles, que ven al movimiento aún como guerrilla ideológica, con el ideal de que representar a la mayoría de los colombianos excluidos de la cobertura del Estado.

95 Esta guerrilla tuvo un peso secundario frente a la importancia otorgada a las FARC-EP.

96 Saint-Pierre, H.L. (2003). *Las nuevas amenazas como subjetividad perceptiva*. Red de Seguridad y Defensa de América Latina – RESDAL. Pp. 1-10.

97 Ambos eventos curiosamente han tenido como blanco a la Policía.

Entre desencantos y desencuentros: ¿qué se espera de ELN? A manera de conclusión

La pérdida de peso de las razones ideológicas del accionar de ELN marca un punto de inflexión sobre todo si se considera el ataque perpetrado a la Escuela de Policía General Santander en medio de la ciudad capital, con un trágico saldo de 10 muertos y 27 heridos, acción táctica, que logró romper todos los cercos de seguridad, desafiando la inteligencia estatal, y en especial la policial y militar. Dicho ataque fue calificado por el experto colombiano John Marulanda⁹⁸ como un evento para poner a pulso al gobierno en un clima de terror y no un atentado suicida, porque ni América Latina, ni Colombia tienen dicha vocación. Con ello se develó una tendencia emergente y desafiante de ELN frente al gobierno, derivada del cese formal de las conversaciones de paz, lo que detonó también el paro armado de 72 horas cumplido por esta guerrilla en febrero de 2020.

Frente a dichas acciones violentas y con saldos trágicos, es ilustrativo el viraje del poder político que se muestra escéptico, poniendo en entredicho la viabilidad de negociaciones conducentes a la desmovilización de ELN, a su sometimiento a la justicia, desarme y reinserción a la vida civil; paralelamente, tampoco se percibe insistencia en reanudar dichas conversaciones por parte de ELN⁹⁹. Lo único claro en el panorama es una respuesta ofensiva militarizada por parte de Duque para la gestión de la seguridad nacional.

Los diversos futuros posibles y probables contemplados para la región y las áreas fronterizas afectadas directamente es el de una permanente conflictividad disruptiva, producto de la convergencia de ELN con otros grupos «criminales» en áreas urbanas y con acciones específicas en las fronteras; en suma, el centro de gravedad ha cambiado. Se proyectan paulatinamente emergentes impactos ideológicos, discursivos y simbólicos provenientes de la conformación de estos nuevos ecosistemas criminales en el ámbito urbano. Esta dinámica compleja también ha ido alterando las cifras de decrecimiento de los ataques terroristas logrado mediante las políticas interagenciales contrainsurgentes desplegadas particularmente por el gobierno de Uribe mediante las denominadas estrategias militares para aniquilar a los blancos de alto valor¹⁰⁰.

El intento fallido de paz¹⁰¹ estuvo plagado de altos y bajos. En el periodo de Santos logró firmar el denominado «Acuerdo de Diálogos para la Paz en Colombia» con su

98 Extracto de la entrevista sostenida por Crnl. (sp) John Marulanda, experto en seguridad, en la cadena CNN/Colombia, en vivo para Latinoamérica, 17 de enero de 2019 (19h00).

99 Torrijos, V. *Op. cit.*, pp. 679-728.

100 La estrategia militar de los blancos de alto valor estratégicos son una versión colombiana de la estrategia adoptado por Estados Unidos en el marco de la guerra preventiva, en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2002 (*high-value target*).

101 Revise para mayor detalle de la trayectoria de los diálogos de paz: <https://repository.oim.org.co/bitstream/handle/20.500.11788/1976/22.%20Spotlight%20Proceso%20de%20Paz%20con%20el%20ELN.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

agenda, durante el 30 de marzo de 2016 suscrito con el aval de 6 países garantes (Brasil, Chile, Cuba, Ecuador, Venezuela) como una forma de el inicio de diálogos para la terminación del conflicto armado y que luego culminó con un cese al fuego bilateral entre el 1 de octubre de 2017 y el 9 de enero de 2018, hecho que abrió un espacio de esperanza para el logro del objetivo final, pero desde el 29 de enero 2018 fueron suspendidas las conversaciones por el despliegue de un sinnúmero de acciones tácticas violentas por parte de ELN, lo que se suma la suspensión, por parte del presidente Lenin Moreno, de que Ecuador sea garante para dichos diálogos, nada ha logrado cuajar de manera definitiva y todo queda envuelto en una nube de desconcierto e inseguridad.

Existe un espacio de desencuentro permanente y de cambios vertiginosos, particularmente en las áreas sensibles de las fronteras colombo-ecuatorianas y colombo-venezolanas, que demandan redefiniciones en materia de gobernabilidad de la seguridad doméstica, fronteriza y regional. La configuración de espacios multinivel y multiactor, de discontinuidades y heterogeneidad, de sinergias y desencuentros es común; por ende, un entramado de posturas y posiciones disímiles, de puntos de quiebre y fisuras entre actores estatales y no estatales, élites, grupos de presión, sociedad civil, es el marco en donde se intenta consolidar un acuerdo de paz con el ELN. Un espíritu de desconfianza y duda gira en torno a los juegos concurrentes del poder entre negociadores, actores principales de la negociación y en especial de la sociedad civil respecto de la posibilidad de lograr sostenibilidad como un proceso para el largo plazo¹⁰².

Las nuevas racionalidades de ELN han movido el tablero de relaciones políticas y sociales presentándose de manera ambivalente, con signos heterogéneos. Aparentemente el objetivo de tomarse el poder político por las armas e implantar un modelo socialista está muy lejano de ser cumplido. Con todo, es preciso tomar en cuenta que al igual que lograron desplazarse rápidamente al centro de Bogotá, bien podrían estar moviéndose por el corredor estratégico amazónico ecuatoriano en la provincia de Sucumbíos en Ecuador. En este punto se encuentra la infraestructura estratégica petrolera ecuatoriana más significativa, y esto en convergencia y apoyo con grupos ilegales vinculados al narcotráfico. Si ELN hizo un cambio drástico, impensado en el escenario operacional, no es descabellado pensar que podría tener como objetivo clave la infraestructura petrolera ecuatoriana, previo el reclutamiento de jóvenes y menores de edad para aumentar su pie de fuerza.

De hecho, el ELN como grupo amenazante para la seguridad del Estado colombiano con proyección regional ha modificado *camaleónicamente* su identidad en intereses de manera situacional y a conveniencia. Por ello, es preciso contar con analíticas que permitan comprender las racionalidades emergentes de ELN en complejidad y de manera crítica más allá de la visión estatal militarizada y sus respuestas. Se debe entender en contexto las nuevas formas de acción táctica, sus puntos geográficos de penetración y

102 Adler, A. (2016). *Securing Peace in the Borderlands. A Post- Agreement Strategy for Colombia*. Editado por Department of Politics & International Relations. Pp. 1-7.

alcances; paralelamente los reordenamientos de las estrategias de respuesta de los diversos aparatos estatales, de manera anticipada, preventiva, en una dinámica de «transicionalidad» permanente. Se busca, entonces, el diseño de balances estratégicos oportunos y en tiempo real de ambos Estados y sus arquitecturas institucionales de la defensa que deben responder a entornos de crisis, complejidad, contradicciones y cambios.

Desde el enfoque crítico de la seguridad el desafío es incorporar herramientas de observación y analíticas multisistémicas y flexibles de la amenaza (ELN) para situarla también en la denominada *semántica de la emancipación*, es decir, la capacidad de develar la relación entre su existencia real y aquella instrumentalizada y politizada por las élites políticas y militares domésticas o por la presión internacional. Esta línea metodológica resulta de gran utilidad para develar la escritura de la amenaza en sentido crítico y no como una simple «denominación» que legitima el ejercicio del poder estatal priorizando la respuesta militar.

Con ello se busca redimensionar el rol del Estado, como medio y no como fin de la seguridad, el respeto del ser humano y sus derechos, y el rol y naturaleza de los discursos que se construyen en torno a la amenaza «de manera oficial» y su necesidad de replantearlos. Entonces, desafiar la mirada en seguridad apunta a repensar y redimensionar el presente volátil y cambiante, a fin de contar con insumos clave que contribuyan al desarrollo de un ejercicio prospectivo entre el Estado, los tomadores de decisión, los operadores de la seguridad y el resto de actores sociales. Al fin y al cabo, *congelar el presente es inútil*. Se precisa de un ejercicio de prospectiva crítica que incluya múltiples actores con responsabilidad social para la construcción de respuestas para el largo plazo en materia de seguridad, habida cuenta de más vale anticipar y alertar que luego tratar de remediar efectos e implicaciones, muchas veces irreversibles, como las vidas perdidas en medio de las últimas acciones de ELN.

La prospectiva crítica es útil en tanto jerarquiza repuestas de alto valor frente a problemáticas complejas. Así para consolidar un proceso de paz sostenible con el ELN, hay que pensar en programas de asistencia, apoyo y desarrollo social, estrategias interagenciales de seguridad y defensa, la presencia de actores locales y regionales para construir participativamente el mejor espacio y condiciones para una paz sostenible; esto siempre y cuando la amenaza haya sido comprendida en sus diversas dimensiones, y no vista como *alguna pieza perdida* del gran rompecabezas de la conflictividad en Colombia.

Precisamente por ello, tender a la construcción de múltiples escenarios de: orden/desorden, de lo previsto/imprevisto, de lo regular/irregular, de la permanencia/ruptura en el comportamiento de la amenaza pasa por considerar que dicha amenaza está marcando insólitos patrones de identidad más flexibles y mutantes, a manera de actos de identificación¹⁰³, en referencia sus acciones tácticas alineadas con el tipo de organización (con línea de mando) y dentro de una cultura ideológica y ecosistémica criminal.

103 Berndt, B. (2016). Revisiting identity in International Relations, from identity as substance to identification in action. *European Journal of International Relations*. Pp. 1-26.

Finalmente, el reto está puesto sobre la mesa. La convergencia disciplinaria y las posibilidades teórico-metodológicas y analíticas que proveen las perspectivas críticas en seguridad y prospectiva posibilitan un entendimiento integral de los nuevos fenómenos en seguridad. La definición de prioridades, la resolución de tensiones, la comprensión de mutaciones, la gestión de la incertidumbre, el manejo de nomenclaturas contemporáneas, entre otras son el mejor camino para apoyar desde la academia la transformación institucional, la reorientación doctrinaria en seguridad y la gobernanza en defensa, y en definitiva humanizar el conocimiento presente para construir los mejores rumbos posibles en medios de crisis y cambios permanentes.

Bibliografía

- Acharya, A. (2011). The Third World and Security Studies. En Christopher Hughes y Yew Ming Lai (eds.). *Security Studies: a reader*. New York, Routledge. Pp. 1-20.
- Adler, A. (2016). Securing Peace in the Borderlands. *A Post-Agreement Strategy for Colombia*. Editado por Department of Politics & International Relations. Pp. 1-7.
- Agius, C. (2013). Social Constructivism. En Allan Collins (ed.). *Contemporary Security Studies*. London, Oxford University Press. Pp. 96-110. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/hepl/9780198708315.003.0006>
- Baena, G. (2013). *Prospectiva política*. México D.F., Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Proyecto Papime de Prospectiva Política. Dirección General de Personal Académico. Guía para la comprensión y práctica.
- Baldwin, D. (1997). Security Studies and the End of the Cold War. *World Politics*, 48(1). Pp. 117-14. Disponible en: <https://pdfs.semanticscholar.org/c6b7/a2577eeof-72716f4b9f25f685979b1a81957.pdf>
- Berndt, B. (2016). Revisiting identity in International Relations. From identity as substance to identification in action. *European Journal of International Relations*. Pp. 1-26. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1354066116644035>
- Bolaños, E. (2019). El sicariato está acabando con la vida de los exguerrilleros. *Diario El Espectador*. 23 junio.
- Booth, K. (2005). *Critical Security Studies and World Politics*. London, Lynne Rienner Publishers. Pp. 259 - 279.
- (2013). Seguridad y emancipación. *Relaciones Internacionales*. Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales. Pp. 99-116.
- Brauch, H. (2011). Concepts of Security Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks. En H.G. Brauch (ed.). *Coping with Global Environment Change, Disasters and Security*. Berlin, Springer. Pp. 61-75. Disponible en: https://doi.org/10.1007/978-3-642-17776-7_2

- Buzan, B. (1991), *People, States and Fear: and agenda for International Security Studies in the Post Cold War Era*. London, Harvester Wheatsheaf. Pp. 12-25.
- Collins, A. (2013). *Contemporary Security Studies*. London, Oxford University Press. Pp. 27-40.
- Cha, V.D. (2000). Globalization and the Study of International Security. *Journal of Peace Research*, 37 (1). Pp. 391-403. DOI 10.1177/0022343300037003007.
- Defensoría del Pueblo (2017). *Grupos armados ilegales y nuevos escenarios de riesgo en el posacuerdo*. Bogotá. Pp. 1-30.
- Farah, D. (2016). Convergence in Criminalized States. The New Paradigm. En Hilary Matfess y Michael Miklaucic. *Beyond Convergencia. World Without Order*. Washington D.C., Center for Complex Operations. Institute for National Strategic Studies. Pp. 179-233.
- Fundación Ideas para la Paz (2020). *¿Qué hacer con el ELN? Opciones ante una derrota militar lejana y un diálogo improbable*. Notas estratégicas. Varios autores. Bogotá. Enero, pp. 1-50.
- (2020). *France 24*. [Consulta: 2020]. Disponible en: <https://www.france24.com/es/20200214-colombia-eln-paro-armado-ivan-duque>
- García, B. (2018). Presencia de carteles de la droga en Ecuador. Entrevista en radio Visión, miércoles 19 de diciembre.
- Idler, A. (2016). Securing Peace in the Borderlands. *A Post- Agreement Strategy for Colombia* Editado por Department of Politics & International Relations. Pp. 1-7.
- Insight Crime (2020). Game Changers 2019: 10 predictions for Organized Crime in 2020. January, pp. 1- 15.
- International Crisis Group (2014). The Day after Tomorrow: Colombia's FARC and the End of the Conflict. *Latin America Report*. Bruselas. Diciembre. Disponible en: https://www.ecoi.net/en/file/local/1232911/1002_1418495698_053-the-day-after-tomorrow-colombia-s-farc-and-the-end-of-the-conflict.pdf
- (2019). *El peso del oro: violencia en el sur de Venezuela*. Informe sobre América Latina n.º 73. 24 de agosto.
- Jefatura Nacional de Estado Mayor de Operaciones Ejército (2018). Relámpago rojo. La estrategia para neutralizar a ELN. *Revista del Ejército de Colombia* 194 (1). Disponible en: https://dicoe.mil.co/revista_ejercito/revista/Revista_194/relampago-rojo-la-estrategia-para-neutralizar-al-eln.html
- Keohane, R. (1989). *International Institutions and State Power*. Boulder, Westview Press. Pp. 1-15.
- Leongómez, E. (2015). Una lectura múltiple y pluralista de la historia». En Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. Bogotá, Ediciones desde abajo. Pp. 17-104.

- Levy, J. (1989). The Causes of War and the Conditions of Peace. *Annual Review of Political Science*, 1 (1). Pp. 139-165. Disponible en: <http://fas-polisci.rutgers.edu/levy/articles/1998%20causes%20of%20war%20&%20conditions%20of%20peace.pdf>
- Matfess, H. y Miklaucic, M. (2016). Introduction. World Order or Disorder?. En Hilary Matfess y Michael Miklaucic. *Beyond Convergence. World Without Order*. Washington D.C., Center for Complex Operations. Institute for National Strategic Studies. National Defense University. Pp. ix-xviii.
- Morgan, P. (2013). Liberalism. En Allan Collins (ed.). *Contemporary Security Studies*. New York, Oxford University Press. Pp. 28-41.
- Morgenthau, H. (1993). *Politics Among Nations: the struggle for power and peace*. New York, Thompson, McGraw-Hill. Pp. 25-26.
- Nye, J. y Sean L-J. (1988). International Security Studies: a report of a conference on the state and the field. *International Security*, 12(4), pp. 5-27.
- Ramírez, J.G. (2015). Política y guerra sin compasión. En *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*, de Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. Bogotá, Ediciones desde abajo. Pp. 471-518.
- Ripley, B. (1993). Foreign Policy and International Relations Theory. *Political Psychology*, Vol 14(3), pp. 403-416.
- Rojas, F. (2012). *Seguridad internacional, el espacio y posición de América Latina*. Buenos Aires, Editorial Teseo. Pp. 21-26. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/Articulo/4172727.pdf>
- Saint-Pierre, H.L. (2003). Las nuevas amenazas como subjetividad perceptiva. *Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL)*. Pp. 1-10.
- Smith, S. (1999). Increasing Insecurity of Security Studies: conceptualizing security in the last twenty years. *Contemporary Security Policy*, vol 20(3), pp. 72-101. DOI: 10.1080/1352326990840423.
- Stanford University (2015). Mapping Militant Organization. *National Liberation Army*. Pp. 1-18. Disponible en: <http://web.stanford.edu/group/mappingmilitants/cgi-bin/maps/view/colombia>
- Terradas, N.(2009). El dilema de la seguridad y su importancia para el estudio de las Relaciones Internacionales. *Revista Letras Internacionales*, 88(3). Universidad Ort Uruguay. Pp. 1-7.
- Telesurtv.net (2016). *Lo que debe saber del Ejército de Liberación Nacional (ELN)*. [Consulta: 2020]. Disponible en: <https://www.telesurtv.net/news/ELN-una-fuerza-colombiana-que-combate-a-las-oligarquias-20160330-0030.html>
- Torrijos, V. (2015). Cartografía del conflicto. Pautas interpretativas sobre la evolución del conflicto irregular colombiano. En *Contribución al entendimiento del conflicto*

- armado en Colombia*, de Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. Ediciones desde abajo. Pp. 679-728.
- Ullman, R. (2011). Redefining Security. En Cristopher Hughes and Yew Ming Lai (eds.). *Security Studies: a reader*. New York, Routledge. Pp. 11-17.
- Unodc (2018). Informe de monitoreo de cultivos de coca en Colombia. ONU. P. 24.
- Vargas, A. (2018). La Fuerza Pública: una institución nacional. *Revista Ola Política*, Sección Opinión, 15 diciembre. Disponible en: <https://olapolitica.com/opinion/la-fuerza-publica-una-institucion-nacional/>
- Walt, S. (1989). Why alliances endure or collapse? *Survival*, 39(1), pp. 27-40.
- Williams, P. (2013). *Security Studies: an introduction*. New York, Routledge. Pp. 15-25.
- Wendt, A. (1992). Anarchy is What States Make of it: the social construction of Power Politics. *International Organization*, vole 46(2). Pp. 391-425. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/2706858>
- Wyn, R. (1999). *Security, Strategy, and Critical Theory*. London, Lynne Rienner Publishers. Pp. 100-125.
- (2007). Message in a bottle? Theory and Praxis y Critical Security Studies. *Contemporary Security Policy* 16(3), pp. 299-319. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13523269508404119>

Artículo recibido: 6 de mayo de 2020.

Artículo aceptado: 8 de abril de 2021.

Ignacio LOSADA SANJUÁN
Capitán Auditor del Cuerpo Jurídico Militar

Correo: ilosada.sanjuan@gmail.com

El Tratado de prohibición de armas nucleares a la luz del DIH: ¿un avance en materia de desarme nuclear?

The Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons in the Light of IHL: An Advancement in Nuclear Disarmament?

Resumen

Las armas nucleares han sido objeto de importantes debates en el seno de la comunidad internacional desde sus mismos orígenes, constituyendo desde entonces y hasta nuestros días una de las grandes preocupaciones para los autores de DIH. Tomando como referencia el nuevo Tratado de prohibición de las armas nucleares se suscitan multitud de preguntas, tales como: ¿resulta el empleo de estas armas compatible con las disposiciones de DIH? ¿puede considerarse el nuevo tratado como un elemento decisivo en aras a lograr la efectiva prohibición de las armas nucleares? ¿es compatible con el régimen anterior? ¿qué problemas plantea su aplicación? ¿existe una obligación general de negociar el desarme nuclear?

Palabras clave

Armas nucleares, TPAN, TNP, DIH.

Abstract

Nuclear weapons have raised not only very important debates in the International Community since his own creation but also a big concern at that time and now. With the new TPAN as reference we can suggest a lot of questions as: Is the use of those weapons compatible with International Humanitarian Law? Could we think about that new international agreement as a decisive element to achieve the effective prohibition of nuclear weapons? Is it compatible with the previous regime? What problems could appear in there application? Does exist a general duty in order to bargain nuclear disarmament?

Keywords

Nuclear weapons, TPAN, TNP, DIH.

Citar este artículo:

Losada Sanjuán, I. (2021). El Tratado de prohibición de armas nucleares a la luz del DIH: ¿un avance en materia de desarme nuclear? *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n.º 18, pp. 85-110.

Introducción

La importancia del debate al respecto de la prohibición de las armas nucleares se encuentra de plena actualidad. Si adoptamos una perspectiva general, en los inicios de 2018 nueve Estados —EE. UU., Rusia, Reino Unido, Francia, China, India, Pakistán, Israel y Corea del Norte— poseían aproximadamente 14.465 armas nucleares, de las cuales 3.750 estaban desplegadas con fuerzas operativas. Unas 2.000 de estas armas se encontraban en estado de alerta operativa alta¹.

Si bien parece lejana la idea de conseguir la prohibición absoluta de las armas nucleares, objetivo que persigue el Tratado de prohibición de las armas nucleares (en adelante, TPAN) pero que se ve lastrado por la ausencia de participación de los países que poseen esa clase de armamento, ello no obsta para que la importancia del debate generado en relación con la prohibición de las armas nucleares así como de los riesgos inherentes a la existencia de este tipo de armamento estén en franco aumento².

En este contexto, este trabajo tiene por objetivo responder a una serie de preguntas relacionadas con las armas nucleares, tales como: ¿resulta el empleo de estas armas compatible con las disposiciones de DIH?, ¿puede considerarse el nuevo tratado como un elemento decisivo en aras a lograr la efectiva prohibición de las armas nucleares?, ¿es compatible con el régimen anterior?, ¿qué problemas plantea su aplicación?, ¿existe una obligación general de negociar el desarme nuclear? Para ello y tras hacer un repaso de las principales conferencias en materia de impacto de las armas nucleares, se analizarán las distintas opiniones al respecto del art. VI del TNP y la obligación de los Estados parte de entablar negociaciones para el cese de la carrera nuclear.

Sentado lo anterior, se hará referencia a las principales razones esgrimidas tradicionalmente en materia de prohibición, y muy especialmente a la Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia (en adelante, CIJ) de 8 de julio de 1996, para posteriormente analizar la pretendida obligación de negociación a la vista de un caso concreto y paradigmático en la materia, como es el de las Islas Marshall.

Una vez obtenido el marco general de la cuestión, se abordará el análisis jurídico de algunas disposiciones relevantes del TPAN en relación con el tratado anterior, para tratar de determinar la compatibilidad o incompatibilidad de ambos, así como la problemática que plantea el nuevo tratado a la hora de lograr su objetivo principal (especialmente en atención a las distintas posturas mantenidas por los principales actores del escenario internacional).

¹ SIPRI *yearbook 2018: Armaments, Disarmament and International Security*, p. 10.

² Hernando Zamanillo, E. (2017). Legalidad, legitimidad e impacto humanitario de las armas nucleares en términos de seguridad: una relación conflictiva. *Revista Española de Derecho Militar* n.º 107. Escuela Militar de Estudios Jurídicos. P. 291.

Antecedentes. Del TNP al TPAN

En este capítulo se llevará a cabo un análisis de las principales conferencias adoptadas en materia de impacto humanitario de las armas nucleares, como son las de Oslo (marzo de 2013), Nayarit (febrero de 2014) y Viena (diciembre de 2014), así como de las distintas tesis adoptadas en el panorama internacional que han propugnado la necesidad de evolución en relación con lo dispuesto por el art. VI del Tratado de no proliferación nuclear (en adelante, TNP). Este tratado no se configura como de desarme sino que está orientado, como su propio nombre indica, a frenar la proliferación de este tipo de armas. Sin embargo, se ha considerado en algunos ámbitos como de carácter provisional, en tanto los Estados poseedores de armas nucleares se avengan a firmar un acuerdo referido al desarme total³.

Por último y antes de referirnos a las distintas conferencias adoptadas en la materia, no puede perderse de vista que los objetivos propios del control de armamento con carácter general, aplicables por tanto al TNP, han venido siendo identificados en el siguiente sentido⁴:

- Reducir las probabilidades de que estalle la guerra, tratando de limitar la evolución y proliferación armamentística que pudiera desestabilizar las relaciones estratégicas, incitando a ataques preventivos.
- Limitar el sufrimiento y daños en caso de guerra.
- Reducir el gasto en armamento, economizando recursos.
- Contribuir a la resolución de conflictos, reduciendo la desconfianza y contribuyendo a crear un clima libre de tensiones.

Las conferencias sobre impacto humanitario de las armas nucleares

Procede en primera instancia destacar, como antecedente general, la Conferencia de Desarme de las Naciones Unidas de 1997, de la que resultó el desacuerdo entre países nucleares y no nucleares en lo relativo a la forma de entender el propio desarme⁵. Dicho esto, encontramos que tres son las conferencias fundamentales que se han celebrado hasta nuestros días en materia de impacto humanitario de las armas

3 Mc Cormack, T. (1997). Un *non liquet* con respecto a las armas nucleares —La Corte Internacional de Justicia «se planta» ante la aplicabilidad de los principios generales del derecho internacional humanitario. *Revista Internacional de la Cruz Roja*, vol. 22, n.º 139, p. 84.

4 Frei, D. (1988). El derecho internacional humanitario y el control de armamentos. *Revista Internacional de la Cruz Roja*, vol. 13, n.º 90, p. 521.

5 Asorey, E. (1998). La Conferencia de desarme de las Naciones Unidas en 1997. *Política Exterior*, vol. 12, n.º 62, p. 163.

nucleares, todas ellas con el objetivo principal de contribuir a lograr un mundo libre de esta clase de armas y, por ende, de los riesgos que para la humanidad en su conjunto implican.

La Conferencia de Oslo

En la primera de ellas (Noruega, 2013) y bajo el título *Conferencia sobre el impacto humanitario de las armas nucleares*, se escucharon presentaciones de muy diversos expertos en relación con los distintos efectos causados por detonaciones de armas nucleares, así como de los efectos humanitarios, ambientales y para el desarrollo a medio y largo plazo.

En opinión del presidente de la Conferencia, pueden extraerse como conclusiones esenciales de los debates planteados y las presentaciones efectuadas:

- Es improbable que algún Estado u órgano internacional pueda hacer frente de manera adecuada a la situación inmediata de emergencia humanitaria causada por una detonación de armas nucleares y prestar ayuda suficiente a los afectados. Además, no sería posible establecer estas capacidades aunque así se intentara.
- La experiencia histórica de utilización y ensayo de armas nucleares ha demostrado sus devastadores efectos. Aunque las circunstancias políticas han cambiado, el potencial destructivo de las mismas sigue existiendo.
- Los efectos de una detonación de armas nucleares, independientemente de su causa, no estarán limitados por las fronteras nacionales, sino que precisamente afectarán a los Estados y las personas en aspectos importantes, tanto a nivel regional como mundial.

El objeto principal de la conferencia fue, por tanto, poner de manifiesto los aspectos relativos a las consecuencias humanitarias de una posible detonación de armas nucleares. Durante los debates, varios Estados expresaron su interés en seguir explorando la materia a través de formas que aseguren la participación mundial, ampliando el discurso sobre el impacto humanitario de las mencionadas armas.

La Conferencia de Nayarit

Nayarit (México, 2014) fue la sede de la segunda Conferencia internacional sobre el impacto humanitario de las armas nucleares, configurada como un instrumento de seguimiento de la celebrada en Oslo y orientada a debatir sobre las consecuencias globales a largo plazo de cualquier detonación nuclear. Todo ello desde una perspectiva «moderna» e incluyendo muy diversos asuntos, tales como salud pública, asistencia humanitaria, economía, medio ambiente, cambio climático...

De los debates y presentaciones llevadas a cabo por los distintos actores intervinientes, pueden extraerse como principales conclusiones⁶:

- Más allá de las consecuencias evidentes, debe destacarse el impacto socio-económico y medioambiental de una posible detonación nuclear.
- Deben igualmente destacarse los riesgos en materia de salud pública (incluso de carácter hereditario) derivados de la exposición a radiación.
- Actualmente, el riesgo derivado del uso de armas nucleares está creciendo a nivel global a causa de la proliferación, la vulnerabilidad de los elementos de control nuclear y del potencial acceso a armas nucleares por parte de actores no estatales (especialmente grupos terroristas).
- El aumento del despliegue de armas nucleares en niveles de preparación para el combate supone un aumento del riesgo de uso accidental, por equivocación, no autorizado o intencional.
- Los daños que podrían derivarse del empleo de armas nucleares, el impacto negativo de la mera posibilidad de una explosión nuclear y los grandes recursos asignados al mantenimiento y modernización de arsenales nucleares, hacen que la propia existencia de estas armas sea absurda, además de contraria a la dignidad humana.
- La sensibilización respecto al impacto humanitario de las armas nucleares ya está cambiando la propia percepción en los debates relativos a este tipo de armas.
- La entrada en vigor del TPAN como elemento fundamental del régimen de desarme nuclear y no proliferación como resultado de la Conferencia de examen del TNP de 2015, junto con los debates relativos al impacto humanitario de las armas nucleares, son procesos que se refuerzan mutuamente.
- La eliminación efectiva de otros tipos de armas se ha logrado solo después de haber sido declaradas ilegales, por lo que este es el camino para alcanzar un mundo libre de armas nucleares, siendo esto consistente con las obligaciones de los participantes de acuerdo con el derecho internacional (en adelante, DI).
- Las discusiones sobre impacto humanitario deberían conducir a la determinación de los Estados y de la sociedad civil para llegar a nuevos estándares y normas internacionales a través de un instrumento jurídico vinculante.

La Conferencia de Viena

En la Conferencia de Viena (Austria, 2014) se debatió la cuestión de las armas nucleares desde diversos puntos de vista de carácter jurídico, concluyéndose que no

⁶ Se incluyen únicamente las que constituyen una novedad con respecto a las señaladas para la Conferencia de Oslo.

existe ninguna norma jurídica general que prohíba universalmente la posesión, transferencia, fabricación o uso de las mismas. Sin embargo, los expertos destacaron que las nuevas pruebas acumuladas en los últimos dos años acerca de las consecuencias humanitarias de las armas nucleares arrojaban nuevas dudas sobre la posibilidad de que pudieran emplearse alguna vez de conformidad con el derecho internacional, y más concretamente con el derecho internacional humanitario (en adelante, DIH)⁷.

Especialmente interesante por lo que aquí respecta resulta el hecho de que en la Conferencia de Viena «se demostró que ningún Estado ni *órgano* internacional podría hacer frente a la emergencia humanitaria inmediata ni a las consecuencias a largo plazo causadas por una detonación nuclear ni prestar una asistencia adecuada a las víctimas⁸», reforzándose la idea de la necesaria eliminación de las armas nucleares como única garantía posible frente a las consecuencias humanitarias de su empleo.

En cualquier caso, no debe dejar de mencionarse la creciente participación en este tipo de foros internacionales, relativos al impacto humanitario de las armas nucleares, lo cual refuerza la idea de que existe cada vez una mayor sensibilización al respecto en el conjunto de la comunidad internacional.

Las tesis evolucionistas sobre el art. VI del TNP

En virtud del art. VI del TNP, todos los Estados parte del mismo se comprometen a llevar a cabo negociaciones relativas al cese de la carrera de armamento nuclear, así como a la adopción de un tratado de desarme general y completo bajo un estricto y efectivo control internacional⁹.

Se ha señalado que avanzar en las cuestiones del art. VI dará credibilidad al tratado y rectificará el desequilibrio existente en materia de implementación entre el desarme nuclear y la no proliferación nuclear. Las «medidas eficaces» que exige el art. VI también servirán para dotar a las prohibiciones existentes del tratado de un soporte normativo adicional¹⁰.

En el documento de trabajo presentado en 2014 en el Comité Preparatorio de la Conferencia de Examen de 2015, la Coalición para el Nuevo Programa destacó que ya hace tiempo que las partes del TNP deberían haber llevado a la práctica la multitud de manifestaciones de compromiso adoptadas en el sentido de la implementación efectiva del citado art. VI del TNP, adoptando medidas prácticas a fin de

⁷ Véase NPT/CONF. 2015/WP. 30, de 22 de abril de 2015, párr. 13.

⁸ Ídem, párr. II.

⁹ De Salazar, G. (2015). El Tratado de no proliferación de armas nucleares: los temas clave en la Conferencia de Examen en 2015. *UNISCI Discussion Papers* n.º 38. Universidad Complutense de Madrid. P. 156.

¹⁰ Véase NPT/CONF. 2015/WP. 9, de 9 de marzo de 2015.

«salvaguardar a las generaciones futuras de los efectos catastróficos de la detonación de un arma nuclear».

La coalición puso de manifiesto igualmente que, a su juicio, cualquiera de las opciones planteadas en el referido documento serviría para impulsar la aplicación del art. VI, siendo compatibles con el objeto y propósito último del tratado y constituyendo el desarrollo de medidas eficaces en materia de desarme nuclear una obligación que correspondería a todos los Estados por igual, no solo a los poseedores de armas nucleares. No existiría de hecho impedimento jurídico alguno para explorar estas posibilidades, aun cuando los Estados nucleares decidieran no involucrarse. De esta forma, cualquiera de las opciones tendría un impacto normativo positivo, con independencia de la mayor o menor flexibilidad del instrumento escogido.

A juicio de la coalición, las opciones deberían centrarse en dos enfoques jurídicos diferenciados: la convención amplia/tratado de prohibición independientes o el acuerdo marco de instrumentos que se apoyen mutuamente¹¹. Concretamente, puede distinguirse entre las siguientes (siendo característica común a todas ellas la necesidad de verificación y supervisión del desarme irreversible asociado a plazos, ya sea como obligación o como mera posibilidad)¹²:

- Una convención amplia sobre las armas nucleares, que estableciera obligaciones generales, prohibiciones y una base efectiva para el desarme nuclear.
- Un tratado de prohibición de las armas nucleares que establezca las prohibiciones esenciales necesarias para lograr y mantener un mundo libre de armas nucleares. Ese tratado podría establecer, además, las disposiciones prácticas requeridas para llevar a cabo y supervisar un desarme nuclear vinculado a plazos, irreversible y verificable, aunque este extremo no resultaría necesario.
- Un acuerdo marco de instrumentos que se apoyaran mutuamente, con el mismo objetivo señalado en el apartado anterior. Tales instrumentos actuarían de manera conjunta, dentro de un marco jurídico al efecto de establecer prohibiciones, obligaciones y disposiciones esenciales para lograr el desarme nuclear.
- Un acuerdo híbrido o mixto, que incluyera elementos de todas o algunas de las opciones anteriormente mencionadas, así como cualesquiera otros que se considerasen oportunos.

Por su parte y tras la reunión del Comité Preparatorio en 2014, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó la resolución 69/37, en la que instaba a los Estados parte en el TNP a que «en la Conferencia de Examen de 2015, estudien opciones para

¹¹ Véase NPT/CONF.2015/WP.30. *Op. cit.*, párr. II.

¹² Véase NPT/CONF.2015/PC.III/WP.18, de 2 de abril de 2014, párr. 29.

la elaboración de las medidas eficaces previstas y exigidas de conformidad con el artículo VI del Tratado¹³.»

En todo caso, no debe perderse de vista que el propio preámbulo del TPAN parte del reconocimiento del TNP como piedra angular del régimen de desarme y no proliferación nuclear, con una función vital en la promoción de la paz y seguridad internacionales a través del desarrollo del art. VI del TNP¹⁴.

La discusión entre las diversas formas de lograr el desarme y eliminación de las armas nucleares, y concretamente la disquisición entre «gradualismo» y «abolicionismo» (defendido este último por Austria e Irlanda) se ha planteado igualmente en el seno de la Unión Europea, que considera el TNP como «piedra angular del sistema mundial de no proliferación nuclear», clave para, de conformidad con el tantas veces mencionado art. VI del TNP, lograr el desarme nuclear. Ello en atención al objetivo primordial de reforzar el sistema de no proliferación nuclear, fomentando un resultado equilibrado en la Conferencia de Examen del TNP que contribuya a un avance real hacia los objetivos consagrados en el mismo¹⁵.

Razones para la adopción del TPAN. La opinión de la Corte Internacional de Justicia

Se expondrán a lo largo de este capítulo las razones esenciales para la adopción del TPAN, tanto aquellas que se han argumentado tradicionalmente (sin entrar en la medida de lo posible en las distintas posiciones de los Estados, de las que se tratará en un momento posterior) como las extraídas de la investigación realizada, y particularmente de la Opinión Consultiva de la CIJ de 8 de julio de 1996.

En las Conferencias de Nayarit y Viena ya se puso de manifiesto que, a pesar de entenderse que existían pocas posibilidades de que se produjese una detonación efectiva de armas nucleares, el mero riesgo de que esta se produzca debe calificarse como de inaceptable, de tal modo que este riesgo resulta evidente ya sea por accidente, error de cálculo o efectuado de forma deliberada, y constituyendo la única forma de erradicar el mismo la completa eliminación de estas armas¹⁶. Siendo este objetivo el previsto en el nuevo TPAN, no cabe duda de que si el tratado desplegara plenamente su eficacia contribuiría de manera extremadamente eficaz a la reducción al máximo de los riesgos nucleares.

¹³ Resolución aprobada por la Asamblea General el 2 de diciembre de 2014; 69/37: Hacia un mundo libre de armas nucleares: aceleración del cumplimiento de los compromisos en materia de desarme nuclear, párr. 15.

¹⁴ Hernando Zamanillo, E. *Op. cit.*, p. 285.

¹⁵ De Salazar, G. *Op. cit.*, p. 166.

¹⁶ Véase NPT/CONF.2015/WP.30, de 22 de abril de 2015. *Op. cit.*

Dado que, como se ha señalado con anterioridad, los efectos de la detonación de armas nucleares no atienden a fronteras nacionales, constituyendo por tanto un problema de ámbito global en lo que a prevención de riesgos se refiere, no cabe duda de que cualquier avance en materia de desarme, que tienda al objetivo final de eliminación de las armas nucleares, debe de valorarse como corresponde, atribuyéndole una importancia que queda fuera de toda duda (valoraciones sobre su eficacia real al margen). Tanto es así que la propia CIJ ha manifestado que la prohibición del empleo de armas que causen efectos indiscriminados, como es el caso, constituye una norma de *ius cogens*, de tal forma que «los Estados nunca habrán de atacar a los civiles y, por consiguiente, jamás deberán emplear armas que no puedan distinguir objetivos civiles y objetivos militares¹⁷».

Por otra parte y a la hora de analizar las posibles razones para la adopción del TPAN, resulta indispensable a juicio del que suscribe hacer referencia a la CIJ y, más concretamente, a su Opinión Consultiva de 8 de julio de 1996 arriba citada, en la que la Corte esencialmente se refiere a la compatibilidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares con los principios y normas de derecho internacional, partiendo del hecho de que en el derecho internacional «no se autoriza específicamente la amenaza o el empleo de armas nucleares», pero tampoco «se contiene una prohibición total y universal de la amenaza o del empleo de las armas nucleares como tales»¹⁸.

Analizando en primer lugar la legalidad o ilegalidad de las armas nucleares en cuanto tales (párrafos 49 a 73), estima que el empleo de estas armas no puede considerarse prohibido de manera expresa en base a las disposiciones de la Segunda Declaración de La Haya (1989), el Reglamento anexo a la Cuarta Convención de la Haya (1907) o el Protocolo de Ginebra (1925). De este modo y en el momento de su emisión, refiere que la línea de actuación hasta el momento ha sido la de la declaración de ilegalidad de ciertas armas, consideradas de destrucción masiva, por medio de instrumentos específicos, no existiendo en ese momento prohibición específica del recurso a armas nucleares en los tratados internacionales existentes, así como tampoco en la costumbre internacional (como sí sucedió en el caso de las armas bacteriológicas y químicas)^{19 20}. A la vista de esta opinión, considero que una motivación esencial

17 Doswald Beck, L. (1997). El derecho internacional humanitario y la Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre la licitud de la amenaza o del empleo de armas nucleares. *Revista Internacional de la Cruz Roja*, n.º 22 (139), p. 40.

18 Greenwood, C. (1997). Opinión Consultiva sobre las armas nucleares y la contribución de la Corte Internacional de Justicia al derecho internacional humanitario. *Revista Internacional de la Cruz Roja*, vol. 22, n.º 139, p. 71.

19 Sobre la falta de adopción de una resolución expresa sobre el fondo de este asunto y el concepto de *non liquet* en el derecho internacional: Aznar-Gómez, M.J. (1999). The 1996 Nuclear Weapons Advisory Opinion and Non liquet International Law. *International & Comparative Law Quarterly*, pp. 13-17.

20 Matheson, M.J. (1997). The Opinions of the International Court of Justice on the Threat or Use of Nuclear Weapons. *American Journal of International Law*, p. 424.

para la adopción del TPAN debe buscarse precisamente en eliminar este problema planteado por la CIJ, de modo que en un futuro la misma pueda resolver sobre la ilegalidad «general» de la amenaza o el empleo de armas nucleares.

Tras esta primera conclusión, examina a continuación (párrafos 74 a 87) la cuestión de si el empleo de armas nucleares debe considerarse ilegal de conformidad con los principios y normas del DIH. Sostiene la Corte que, si bien las armas nucleares nacieron con posterioridad a que la mayoría de los principios y normas de DIH se encontraran ya vigentes, no puede extraerse de este hecho la conclusión de que no se apliquen tales normas y principios a estas armas, en tanto ello sería contrario a la vocación universal del propio DIH.

Particularmente y en relación con el principio de neutralidad (párrafos 88 a 97), existen diversas posturas que varían desde aquellas que sostienen que de la aplicación del DIH no se colige una prohibición total del recurso a las armas nucleares, a otras que entienden que las consecuencias necesariamente indiscriminadas del empleo de tales armas en ningún caso puede resultar compatible con los principios y normas de DIH. Por tanto y de acuerdo con esta segunda teoría, el TPAN constituiría no solo una herramienta al servicio del objetivo de lograr el desarme nuclear, sino una forma de cumplir con las disposiciones de DIH en todo caso, de tal forma que prohibiendo con carácter general el empleo de armas nucleares se evitarían en un futuro posibles incumplimientos de tales disposiciones.

Por lo demás, baste destacar que la Corte reconoce que las propias características de las armas nucleares parecen escasamente compatibles con el respeto a las exigencias del DIH, si bien se ve forzada a concluir que no puede llegar a una conclusión definitiva sobre la legalidad del empleo de armas nucleares en circunstancias «extremas» de legítima defensa, en la cual la propia supervivencia del Estado que la invoca se encuentra amenazada²¹.

¿Existe obligación de negociar el desarme para los estados miembros del TNP?, y para los no miembros? El caso de las Islas Marshall

En relación con la primera de las preguntas planteadas y a la luz del art. VI del TNP, parece clara la respuesta afirmativa, tal y como ya puso de manifiesto la CIJ en su Opinión Consultiva arriba analizada, en la cual (párrafos 98 a 103) se refiere a esta cuestión, reconociendo la problemática a largo plazo en el derecho internacional en relación con las distintas opiniones relativas al estatuto jurídico de este tipo de armas y constituyendo el medio más apropiado a este respecto el desarme nuclear completo. En tales circunstancias, la Corte reconoce la importancia de esta obligación de negociar de buena fe el desarme nuclear, obligación que no es de mero

²¹ Cervell Hortal, M.^a J. (1999). El derecho internacional humanitario y las armas nucleares. *Anales de derecho: revista de la Facultad de Derecho*, p. 81.

comportamiento sino precisamente de obtención de un resultado concreto: el desarme nuclear. Por tanto, cabe concluir en cualquier caso que la doble obligación de negociar y concluir estas negociaciones, afecta a todos los Estados parte en el TNP.

Ahora bien, ¿estas negociaciones deben encauzarse mediante el tratado que constituye el objeto principal de este trabajo? Para responder a esta segunda cuestión acudiremos al caso concreto de las Islas Marshall; para ello, se expondrán previamente los antecedentes que dieron lugar a la disputa en cuestión, sin los cuales difícilmente podría comprenderse la misma.

Entre 1945 y 1992, EE. UU. desarrolló más de mil ensayos nucleares, los cuales y tras el primero efectuado en el desierto de Nuevo México se trasladaron en su mayoría al Pacífico, más concretamente a las Islas Marshall. Para ello se desplazó forzadamente a la población de estas islas a partir de 1946. Entre junio de 1946 y agosto de 1958, se llevaron a cabo 67 pruebas nucleares en las Islas Marshall, tanto en la atmósfera como bajo el agua, pruebas que causaron daños graves y de larga duración, llegando incluso a la desaparición física de algunas islas²².

Tras la descolonización adoptada mediante el *Compact of Free Association*, firmado en 1982, los Estados Unidos impidieron que las Islas Marshall suscribieran el Tratado sobre la zona desnuclearizada del Pacífico sur. La sección 177 del citado acuerdo disponía que el Gobierno de los Estados Unidos aceptaba indemnizar a los ciudadanos de las Islas Marshall por la pérdida o daños a bienes y personas que hubieran sido causados por el programa de pruebas nucleares, estableciéndose para ello el Tribunal de Reclamaciones (*Nuclear Claims Tribunal Act*) en 1987, y presentando el gobierno de las Islas Marshall el 11 de septiembre del 2000 una petición de revisión del acuerdo. Esta petición tenía su fundamento en el hallazgo de lesiones y daños resultantes del programa de pruebas nucleares de EE. UU. que no pudieron ser razonablemente detectadas, o no podrían haber sido determinadas con carácter previo a la entrada en vigor del mismo. En 2003 se adoptó una versión enmendada del Tratado de Libre Asociación, en el que no se incluyó disposición alguna en la materia, lo que dio lugar a una reclamación en este sentido. La misma fue rechazada por el Congreso de los EE. UU., planteándose al respecto otras muy diversas demandas dirigidas contra el Gobierno del país norteamericano.

Paralelamente a estas reclamaciones apoyadas por el Gobierno de las Islas Marshall, conviene destacar que este cambió de estrategia en 2014, adoptando dos líneas de actuación enfocadas en la presunta violación del TNP: una ante los tribunales federales y otra ante la CIJ, trasladando el debate de un asunto relativo a daños personales y ambientales a otro referente a la misma existencia de las armas nucleares, así como al necesario respeto al TNP como instrumento fundamental de régimen de las mismas. Así, el 24 de abril de 2014 el Gobierno de la República de las Islas Marshall presentó simultáneamente en el registro de la CIJ nueve demandas separadas contra los nueve

22 Pigrau Solé, A. (2018). El caso de las Islas Marshall: colonialismo, armas nucleares y justicia ambiental. *Anuario Español de Derecho Internacional* n.º 44, pp. 444-455.

Estados poseedores de armas nucleares (China, Corea del Norte, Francia, Israel, Rusia, Estados Unidos, Reino Unido, India y Paquistán), por el incumplimiento de sus obligaciones con respecto al desarme nuclear con arreglo al TNP²³.

Considerando las demandas en su conjunto, puede identificarse que con carácter general las Islas Marshall consideran que los Estados parte en el TNP habrían incumplido sus obligaciones recogidas en el art. VI, al haberse negado activamente a negociar de buena fe la adopción de medidas eficaces que condujeran al cese de estas actividades y al desarme nuclear e ignorando las resoluciones de la Asamblea General de la ONU en este sentido. Solicitaba así el Estado demandante un pronunciamiento en el que se obligase a estos Estados a iniciar negociaciones multilaterales en un plazo determinado (un año desde que recayera la sentencia), para llegar a la conclusión de un tratado internacional relativo al desarme general completo, bajo control internacional estricto y eficaz. Entiende el demandante que las obligaciones derivadas del art. VI no solo tienen naturaleza convencional sino consuetudinaria, de tal forma que no afectan únicamente a los Estados parte del TNP sino a cualquier Estado que hubiera proseguido con las políticas de rearme nuclear.

Finalmente, la demanda solo pudo ser interpuesta frente a tres de los nueve Estados (Reino Unido, India y Paquistán), precisamente aquellos que habían aceptado previamente la jurisdicción obligatoria de la CIJ de conformidad con el art. 36.2 del Estatuto de la misma. Incluso dentro de estos tres Estados demandados, únicamente Reino Unido es parte del TNP, por lo que el incumplimiento de India y Paquistán podría fundamentarse exclusivamente en una norma internacional de naturaleza consuetudinaria, lo cual daba pie a la Corte para resolver la pregunta que se planteaba al inicio de este capítulo: ¿existe una obligación general de negociar el desarme nuclear?²⁴.

No obstante, en su fallo de 5 de octubre de 2016, estima la tantas veces mencionada CIJ que no puede entrar a tratar el fondo de la cuestión, por concurrir la excepción formulada por los demandados basada en la *inexistencia de controversia entre las partes*. No acepta la alegación de las Islas Marshall relativa a sus declaraciones en diversos foros internacionales exhortando a estos Estados a intensificar sus esfuerzos hacia un desarme seguro y eficaz. Consideraba así que las mismas no pueden ser entendidas como afirmación de que tales Estados estaban contraviniendo el derecho internacional, de modo que los demandados no podían tener conocimiento de la existencia de controversia entre los mismos y las Islas Marshall al respecto de la cuestión que nos ocupa. Igualmente no estimó como válida la alegación relativa al hecho de que las partes tuvieran opiniones enfrentadas en sus escritos de demanda y contestación, al requerir que la disputa existiera previamente. En cualquier caso, la decisión no fue ni mucho menos

23 Fernández Egea, R. (2016). Jurisprudencia ambiental internacional (segundo semestre 2016). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol.VII, n.º 2, pp. 4 a 9.

24 Corresponde precisamente a la CIJ la determinación de si nos hallamos o no ante una norma de *ius cogens*. En este sentido, Abello-Galvis (2011). Introducción al estudio de las normas de *ius cogens* en el seno de la Comisión de Derecho Internacional, CDI. *Vniversitas*, n.º 123, pp. 95-99.

unánime entre los miembros de la Corte, emitiendo opiniones separadas y disidentes multitud de jueces integrantes de la misma. La mayor parte de los jueces que votaron en contra del fallo (Bennouna, Cançado Trindade, Crawford, Robinson, Sebutinde, Yusuf y el juez *ad hoc* Bedjaoui) consideró que el requisito del *awareness* (necesidad, para que exista una controversia, de que la parte demandada fuera consciente de la existencia de una clara oposición de opiniones con la parte demandante) es demasiado formalista y subjetivo, limitando en exceso el conocimiento de causas por la CIJ.

Según los jueces Sebutinde y Yusuf, y el juez *ad hoc* Bedjaoui, sí podría afirmarse en el caso en disputa la existencia de una controversia entre las partes, añadiendo el juez Yusuf que tal controversia puede ser incipiente y cristalizar con la interposición de la demanda. A pesar de haberse inadmitido esta, nada impediría que las Islas Marshall volvieran a interponerla sin que pudiera volverse a inadmitir por la inexistencia de controversia previa, cuestión que fue apreciada por otros jueces como Xue, Bhandari o Gaja, según los cuales la CIJ debería de haber inadmitido la demanda atendiendo a otras objeciones planteadas por los demandados (tales como la conocida como *Monetary Gold rule*²⁵).

Volviendo a las opiniones favorables a haber admitido la demanda y entrado a conocer del fondo del asunto, el juez Crawford consideró que la objeción de la *Monetary Gold rule* está intrínsecamente vinculada al fondo del asunto, por lo que no debería de haberse resuelto previamente como excepción.

Especialmente relevante por lo que aquí interesa la opinión disidente del juez Cançado Trindade, quien manifiesta que sí puede afirmarse la existencia de una obligación de llevar a cabo negociaciones de buena fe para alcanzar un desarme nuclear, obligación que tendría carácter consuetudinario al existir tanto práctica como *opinio iuris* en la comunidad internacional. Justifica esta opinión haciendo un repaso de las conferencias internacionales que han tratado el impacto humanitario de las armas nucleares, la creación de zonas protegidas y libres de armas nucleares y las numerosas resoluciones de la Asamblea de Naciones Unidas y del Consejo de Seguridad, así como las declaraciones del secretario general de Naciones Unidas que han hecho referencia a la obligación de entablar negociaciones de buena fe para conseguir el desarme nuclear. En opinión, no solo del juez Cançado Trindade sino también de Robinson, al ser la CIJ el principal órgano judicial de las Naciones Unidas, debería haber mostrado cierta sensibilidad sobre este tema, contribuyendo a su resolución por constituir este una de las preocupaciones más importantes de la comunidad internacional²⁶.

25 De acuerdo con la misma, la CIJ no podría pronunciarse sobre el fondo dada la inexistencia como demandados de otros estados nucleares en tanto que condenar únicamente a Reino Unido, Paquistán o India no resolvería el problema del desarme nuclear.

26 De acuerdo con el art. 1.1 de la Carta de San Francisco, constituye un propósito de la Organización «mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz».

Por tanto y tratando de responder a las preguntas planteadas en el título de este capítulo, cabe concluir que el fallo de la CIJ al respecto del caso de las Islas Marshall ha constituido una oportunidad perdida para resolver esta cuestión de un modo más o menos definitivo, resultando claro que los Estados miembros del TNP sí tienen obligación internacional de negociar el desarme en los términos del art. VI, pero no existiendo una opinión clara al respecto de los Estados no miembros.

Análisis jurídico de las disposiciones del TPAN

En este capítulo se llevará a cabo un análisis de las disposiciones que, a juicio del autor, resultan más interesantes y novedosas en relación con el tratado anterior.

Comenzando con el preámbulo del TPAN, parte del reconocimiento del TNP como «piedra angular del régimen de desarme y no proliferación nucleares, con una función vital en la promoción de la paz y seguridad internacionales a través del desarrollo del artículo VI del propio TNP²⁷». Por tanto y de acuerdo con la redacción de este preámbulo, se otorga una gran importancia al propio TNP, refiriéndose igualmente al desarrollo de su art. VI, que viene a constituir el objetivo primordial del nuevo tratado.

Por su parte, el art. 1 del TPAN adopta la prohibición absoluta de las conductas «que impliquen el uso derivado de cualquier dispositivo nuclear, incluida la permisión de emplazamiento, instalación o despliegue en el territorio de un Estado parte²⁸». De las conductas prohibidas en este artículo cabe destacar las siguientes:

- A desarrollar, ensayar, producir, fabricar, adquirir de cualquier otro modo, poseer o almacenar armas nucleares u otros dispositivos explosivos nucleares.
- A transferir o recibir la transferencia de armas nucleares u otros dispositivos o el control directo o indirecto sobre ellos.
- A usar o amenazar con usar armas nucleares u otros dispositivos explosivos nucleares.

Añade el art. 2 la obligación de declarar la existencia de este tipo de armas por parte del Estado que las tuviera bajo su control o jurisdicción, imponiendo al secretario general de Naciones Unidas la transmisión a los Estados parte de las declaraciones recibidas en este sentido.

En el ámbito del desarme, el art. 4 del TPAN prevé la constitución de una autoridad internacional, cuya misión fundamental sería la de verificar la eliminación de las armas nucleares, adoptando las partes el compromiso de lograr su *inoperatividad*

²⁷ Hernando Zamanillo, E. *Op. cit.*, p. 285.

²⁸ Art. 1. g del TPAN.

inmediata. Resulta así la creación de una autoridad encargada de verificar el proceso que, si bien no plantea especiales problemas en relación con el fin último de establecer una autoridad independiente de los Estados a través de la cual encauzar el proceso de verificación, sí puede plantearlos y de hecho así sucede en el aspecto práctico, especialmente en relación con los costes económicos que pudieran derivarse del establecimiento de los sistemas de verificación.

En cuanto a la aplicación interna por los Estados parte, el art. 5 dispone la obligación de transposición al derecho interno mediante la adopción de las «medidas legales, administrativas y de otra *índole* que procedan, incluida la imposición de sanciones penales» a los efectos de prevención y represión de actividades prohibidas por el TPAN realizadas por personas o en territorio bajo jurisdicción o control del Estado de que se trate. A juicio del que suscribe, esta última parte pudiera suscitar problemas relativos a la aplicación de las distintas jurisdicciones, al referirse de forma expresa tanto al criterio personal como espacial en la delimitación de jurisdicción, problema que pudiera haber sido solventado mediante la remisión a los criterios generales en materia de competencia.

Estableciendo el art. 6 una serie de disposiciones en relación con la asistencia a las víctimas y restauración del medio ambiente, disposiciones que entiendo necesarias, máxime teniendo en cuenta casos como el de las Islas Marshall anteriormente relatado, establece la obligación de los Estados parte respecto de las personas bajo su jurisdicción afectadas por el uso o el ensayo de armas nucleares, *de conformidad con el DIH y de los derechos humanos aplicable*, de proporcionar una adecuada asistencia, señalando a continuación que la misma tendrá en cuenta la edad y el género *sin discriminación*. Es esta última afirmación la que resulta difícilmente comprensible, en el sentido de que si tal ayuda tendrá en cuenta género y edad discriminará, en opinión del que suscribe, forzosamente y por razón de estos criterios, de tal modo que sin entrar a valorar la necesidad o conveniencia de tal discriminación, resulta difícilmente compatible la alusión en primer lugar a tales criterios para acabar haciendo referencia a la no discriminación.

Refiriéndose los arts. 10 y 11 al sistema de enmiendas y solución de controversias entre las partes respectivamente, el art. 12 es fiel reflejo de la intención de *universalizar* la prohibición de las armas nucleares que constituye el objetivo primordial del TPAN, señalando que «[c]ada Estado parte alentará a los Estados que no sean partes en el presente tratado a firmarlo, ratificarlo, aceptarlo, aprobarlo o adherirse a él, con el objetivo de lograr la adhesión universal de todos los Estados al tratado».

En este mismo sentido y dada la vocación universal y unívoca del fin último del tratado, se prohíbe de forma expresa la realización de reservas a los artículos del mismo en su art. 16, prohibición que si bien con lo que parece la intención de garantizar la aplicación de sus disposiciones íntegramente, puede resultar excesivamente ambiciosa de forma que a los Estados nucleares les resulte este punto difícilmente compatible con sus intereses nacionales. Ahora bien, incluye en su art. 17 la posibilidad para las partes de retirarse del tratado en razón a acontecimientos extraordinarios, imponiendo la obligación de notificarlo con doce meses de antelación a su efectividad

y estableciendo que si transcurrido ese plazo estuviera envuelto en un conflicto armado, le resultarán de aplicación las disposiciones del TPAN en tanto no cesare esta aplicación.

Por tanto y a la vista de este último artículo, se daría en la práctica una total incompatibilidad de la amenaza o uso de la fuerza en conflicto armado a través de armas nucleares con las disposiciones del TPAN, con independencia de las circunstancias excepcionales en las que se vieran envueltos los Estados parte.

Equilibrio entre utopía y realidad

Se analizarán aquí los problemas fundamentales que plantea el TPAN respecto a su objetivo final de eliminación de las armas nucleares, problemas derivados de una serie de cuestiones tales como la ausencia actual de adhesión por parte de las potencias nucleares, la pretendida verificación del desarme, los costes derivados de la misma...

En primer lugar y por su especial incidencia práctica conviene traer a colación que el art. 9 del TPAN hace referencia a los costes derivados de la efectiva aplicación del tratado, determinando la obligación de sufragar los mismos no solo por los Estados parte sino también por aquellos que no lo fueren pero participen en las reuniones en calidad de observadores, «de conformidad con la escala de cuotas de las Naciones Unidas ajustada adecuadamente». Particularmente y respecto a los costes relacionados con la verificación a través de las medidas exigidas en el propio art. 4 del TPAN, así como «con la destrucción de las armas nucleares u otros dispositivos explosivos nucleares y la eliminación de los programas de armas nucleares, incluida la eliminación o conversión de todas las instalaciones relacionadas con armas nucleares, deberían ser sufragados por los Estados partes a los que sean imputables».

Cumplida la referencia a los costes y continuando con la eficacia práctica del tratado, llama la atención que el TPAN no se limita a establecer una prohibición general del empleo de armas nucleares con fines destructivos, sino que de su art. 2 se deriva la propia prohibición de tenencia o posesión de este tipo de armas, con independencia de su posterior uso. Este objetivo, sin duda bienintencionado, resulta actualmente difícilmente compatible con las pretensiones de defensa de las potencias nucleares, así como con determinadas estrategias defensivas de ciertas organizaciones internacionales, como es el caso de la OTAN. En principio y según los objetivos oficiales de la organización, sus Estados miembros se comprometen a apoyar la transparencia y confianza mutua para mejorar la estabilidad internacional. Sin embargo, la doctrina OTAN en materia de armas nucleares constituye un fiel reflejo de la política de seguridad y defensa de las potencias nucleares occidentales, y especialmente de la estrategia de disuasión nuclear de EE. UU. Tiene su fundamento en el privilegio estratégico del que se benefician estos Estados en el ámbito del TNP, apostando por las armas nucleares como uno de los pilares de sus políticas de seguridad y defensa, así como sirviéndose de estas para consolidar su supremacía; es por ello que en el contexto actual y a medio plazo no parece fácil que los miembros de esta organización

suscriban el TPAN, en tanto sería incompatible con su estrategia en materia de paz y seguridad²⁹.

En este sentido, no puede por menos que mencionarse que en el concepto estratégico de la OTAN (Lisboa, 19 de noviembre de 2010), ratificado por la organización en la Cumbre de Varsovia de los días 8 y 9 de julio de 2016, se deja claro que mientras existan armas nucleares la OTAN será una organización con capacidad nuclear.

A la vista de lo anterior y si bien de un análisis del TPAN resulta que este se configura como instrumento para lograr el objetivo previsto en el propio TNP, que ya reclamaba en su art. VI la adopción de un tratado de desarme general y completo, parece evidente que antes de entrar en vigor ya se encuentra limitado por el hecho de que los Estados nucleares no han tomado parte en él (ni parece que vayan a hacerlo a medio plazo), con la posible consecuencia incluso de desviar la atención respecto al régimen de no proliferación y desarme, puesto en entredicho por la redacción de este nuevo tratado internacional.

Por el momento, parece que la idea de alcanzar a medio plazo un desarme total es ilusoria, lo cual deja abierta una ventana a la exploración de nuevas medidas de prevención de posibles futuras catástrofes humanitarias, apelando incluso en este sentido el mismo TPAN a la responsabilidad de los Estados en la prohibición y eliminación definitiva del armamento nuclear, especialmente en relación con los aspectos humanitarios y de prevención de uso efectivo de tales armas nucleares³⁰. Así pues y en tanto el TPAN no llegue a alcanzar una vigencia efectiva, la opción más viable resultaría de insistir en la plena aplicación del TNP y particularmente de su art. VI, lo cual resultaría compatible igualmente con una posterior entrada en vigor del TPAN.

Ahondando en lo anterior y superando la idea de la prohibición absoluta de las armas nucleares como objetivo final, parece complicado incluso lograr la reducción efectiva de esta clase de armas, dada la falta de consenso político al respecto. Esto deriva indefectiblemente en la imposibilidad de llegar a acuerdos en este sentido. Se abre así la puerta a los convenios de control de exportaciones más que a los encaminados a lograr el desarme, siendo las perspectivas poco favorables a pesar de haberse logrado al menos una *proliferación controlada*, con solo ocho o nueve potencias nucleares.

Continuando con el análisis de la problemática relativa a la implementación efectiva del TPAN, se advierte que en el TNP existen medidas que, pudiendo ser útiles en aras a lograr el mismo objetivo, no han podido desarrollarse ante la falta de compromiso de los Estados. El propio art. VI del TNP, al referirse a la obligación de proseguir de buena fe y llevar a su conclusión las negociaciones con miras al

29 Gouyez Ben Allal, A. (2014). La política nuclear de la OTAN: la amenaza de las armas nucleares tácticas para la seguridad internacional y el régimen de no proliferación nuclear». *Paix et sécurité internationales: Revue maroco-espagnole de Droit International et Relations Internationales* n.º 2, pp. 65-80.

30 Hernando Zamanillo, E. *Op. cit.*, pp. 291 y ss.

desarme nuclear bajo control internacional, deja la puerta abierta (tal y como se ha expuesto en anteriores capítulos) a diferentes vías negociadoras. La ambigüedad de este precepto ha suscitado problemas interpretativos que permanecen vigentes hoy en día, abogando la CIJ por la interpretación de los países no nucleares, que sostienen que esta obligación se impone a los Estados nucleares, lo cual contraviene los intereses de estos en relación con la tenencia de esta clase de armas con fines disuasorios.

Cierto es que la propia firma del TPAN persigue como objetivo esencial hacer efectivo el tantas veces mencionado art. VI del TNP, si bien y como ya se ha destacado con anterioridad, el problema fundamental viene determinado por la actual ineficacia del nuevo tratado en aras a lograr el desarme completo y definitivo, causada por las reticencias de las potencias nucleares.

En cualquier caso, no cabe duda de que el nuevo tratado contribuye, con todas las limitaciones que se quiera, a la idea de deslegitimación del armamento nuclear en sí mismo considerado, deslegitimación que ha de tener en cuenta la dimensión humanitaria en el ámbito nuclear, considerando que el impacto humanitario del posible empleo de armas nucleares conllevaría «catastróficas consecuencias humanitarias³¹» y un «incalculable sufrimiento humano», tratando de lograr la estigmatización definitiva de esta clase de armas.

Análisis de los argumentos estatales

Se analizarán en este capítulo los argumentos esgrimidos por los Estados en relación con la tenencia y uso de armas nucleares, particularmente respecto al TPAN. Este análisis resulta especialmente relevante en atención a que, respecto a la posible determinación de una norma de carácter consuetudinario, es imprescindible tanto la existencia de una práctica uniforme a nivel internacional, como el hecho de que esta práctica sea *extensa y representativa*³².

En primer lugar y refiriéndonos a las dos grandes potencias nucleares (Estados Unidos y la Federación de Rusia), potencias a las que pertenecen aproximadamente el 90 por ciento de las existentes, encontramos que la tenencia de armas nucleares ha servido para compensar la superioridad que en materia de armamento convencional pudiera haber tenido la parte contraria en un determinado momento, especialmente en el contexto de la Guerra Fría³³. Si bien en aquel momento era EE. UU. el que trataba de compensar su inferioridad en el terreno del armamento convencional con

31 En este sentido la Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia, de 8 de julio de 1996.

32 Henckaerts, J.-M. (2007). Estudio sobre el derecho internacional humanitario consuetudinario. Una contribución a la comprensión y al respeto del derecho de los conflictos armados. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. 7, pp. 520 y 521.

33 Ortiz-Cañavate Levenfeld, J. (2014). *El futuro de las armas nucleares tácticas de la OTAN*. Documento de opinión: Instituto Español de Estudios Estratégicos. Pp. 7 y 8.

respecto a la URSS, actualmente la situación es la inversa, siendo Rusia la que se apoya en este tipo de armas para tratar de equilibrar la situación a través de las denominadas armas nucleares tácticas (es decir, aquellas desplegadas y susceptibles de emplearse en un eventual escenario de conflicto).

Precisamente este intento de mantener el equilibrio constituye la razón de que actualmente Rusia siga concediendo a las armas nucleares un papel preeminente en su estrategia militar, manteniendo incluso consideraciones relativas a su uso como respuesta a ataques convencionales a gran escala, tal y como se refleja en su doctrina militar de 2010³⁴. Si bien es cierto que se limita a supuestos graves relativos al empleo de armas nucleares por parte del enemigo o de armas convencionales cuando se produzca una amenaza a la propia existencia del Estado, no deja de resultar llamativa la referencia expresa al uso de este tipo de armas. Precisamente las últimas reformas del ejército ruso ponen de manifiesto que el gobierno de este país no considera suficiente la disuasión nuclear por sí misma, manteniéndose las referidas excepciones que permitirían el empleo de armas nucleares en ciertas circunstancias y de acuerdo a la doctrina militar vigente en aquel país³⁵.

Por lo que respecta a Estados Unidos, destacar que el país norteamericano se reafirma constantemente en la importancia que representa «el papel fundamental de las armas nucleares (...) para disuadir un ataque nuclear contra Estados Unidos, sus aliados y socios», mientras que el Reino Unido ha confirmado igualmente el papel de las armas nucleares como «*última garantía* de la supervivencia de la nación³⁶».

Ello no obstante, EE. UU. entiende que actualmente no necesita depender de esta clase de armas tanto como lo hacía en el pasado, sin perjuicio de continuar transmitiendo el mensaje de *destrucción asegurada* gracias a la superioridad tecnológica en el ámbito convencional, que puede sustituir, al menos en parte, la disuasión nuclear ejercida en el pasado. Así, EE. UU. ha iniciado una importante reducción de armas nucleares, declarando en la Revisión de su Postura Nuclear de 2010 que «no usará o amenazará con usar armas nucleares contra aquellos Estados no nucleares que sean parte del Tratado de no proliferación nuclear (TNP) y que cumplan con sus obligaciones de no proliferación». Sin embargo, no puede obviarse que esta declaración de compromiso está limitada, al referirse únicamente a Estados no nucleares que sean parte del TNP y cumplan con sus obligaciones relativas a no proliferación.

Una vez expuestas las posiciones de las dos principales potencias nucleares, pasaremos a analizar algunas de las correspondientes a otros Estados, fundamentalmente a

34 Según esta, la Federación de Rusia se reserva el derecho a utilizar armas nucleares en respuesta a la utilización de armas nucleares y de otros tipos de armas de destrucción masiva en contra de ella y (o) sus aliados, y también en el caso de agresión contra su nación que implique el uso de armas convencionales cuando la existencia misma del Estado esté bajo amenaza.

35 Barcelona Centre for International Affairs. *La política de defensa de la Federación Rusa*. P. 509.

36 Gouyez Ben Allal, A. *Op. cit.*, p. 67.

partir de las diversas conferencias internacionales que se han celebrado en el asunto que nos ocupa y que ya han sido expuestas en capítulos anteriores, toda vez que pueden resultar útiles a la hora de establecer las posiciones de los distintos Estados desde un punto de vista histórico.

En el seno de la Conferencia de Viena de 2014, que partía de la base de la inaceptabilidad del daño que supondría para las víctimas el empleo de armas nucleares, haciendo referencia esencialmente a los aspectos morales y éticos y concluyendo que la única solución posible sería la de la eliminación total de este tipo de armamento, cabe destacar la intervención de Nueva Zelanda, que reclamó intensamente esta prohibición haciendo referencia especialmente a las posibles consecuencias humanitarias en conexión con la Opinión Consultiva del Tribunal Internacional de Justicia en 1996.

De igual forma, Australia se refirió a través de su representante de manera especial al aspecto humanitario, expresando el deseo de que se concretasen esfuerzos para lograr la implementación efectiva del art. VI del TNP, fundamentalmente a través de un efectivo control de armamentos y transparencia en la gestión. Así, el TPNAN constituye la culminación (aun cuando solo lo sea a efectos teóricos) de este proceso relativo al impacto humanitario de las armas nucleares.

Habiendo dedicado parte de este análisis a las posturas de las grandes potencias nucleares, así como las más relevantes en el ámbito humanitario por parte de los, digamos, Estados favorables a la prohibición de las armas nucleares, no puede por menos que hacerse mención a otra serie de Estados que plantean graves dificultades para la efectiva vigencia del nuevo Tratado. Tal sería el caso de Israel, la India y Pakistán, países que de hecho nunca han sido miembros del TNP, por lo que su acceso a este tipo de armas no podría considerarse siquiera un incumplimiento del mismo³⁷.

Más controvertido resulta el caso de Corea del Norte, que realizó su primera prueba nuclear tan solo tres años después de anunciar su salida del TNP en 2003, manteniendo los Estados parte diferentes posturas al respecto del actual estatus del país asiático en relación con el mismo Tratado. En cualquier caso, no debemos olvidar que, al margen de este caso objeto de polémica, las nuevas potencias nucleares (India, Pakistán, Corea del Norte e Israel) no son siquiera parte del TNP.

Conclusiones

No cabe duda de la importancia de la materia objeto de este trabajo, en tanto no solo la prohibición absoluta de las armas nucleares sino la propia reducción del arsenal existente, así como la imposición de restricciones relativas a su tenencia, fabricación, almacenamiento, uso... ha dado lugar a un intenso debate en el seno de

37 Martín Corrales, C. (2017). *Tratado sobre la prohibición de las armas nucleares: ¿avance hacia el desarme nuclear?* Documento de Opinión: Instituto Español de Estudios Estratégicos. Pp. 6 y 7.

la comunidad internacional, debate que por otra parte no tiene visos de llegar a una conclusión positiva desde el punto de vista práctico y encaminado a la prohibición antes mencionada. Y ello a pesar de que, para favorecer este debate, así como la adopción de puntos de vista comunes, se han adoptado multitud de iniciativas (sirvan como ejemplo las tres grandes conferencias sobre las que se trató anteriormente) que, si bien han arrojado resultados positivos, no han logrado su objetivo primordial de prohibición, trasladándose el problema hasta nuestros días.

Esta incapacidad de resolución del problema no es de extrañar si tomamos en consideración los antecedentes históricos en la materia que, unidos a las diversas estrategias en materia de seguridad y defensa y particularmente en lo que respecta al papel que en estos ámbitos han de desarrollar las armas nucleares, ofrecen múltiples visiones e intereses que dificultan alcanzar acuerdos concretos.

En cualquier caso, no cabe tampoco duda de la especial trascendencia que tiene en el planteamiento del asunto la problemática derivada de un posible uso de armas nucleares en relación con el derecho internacional humanitario. Así se pone de manifiesto por la propia Corte Internacional de Justicia al señalar, por ejemplo, que «en particular el derecho humanitario es imperativo que tenga en cuenta las características *únicas* de las armas nucleares, y en particular su capacidad destructiva, su capacidad de causar indecibles sufrimientos humanos y su capacidad de perjudicar a las generaciones futuras³⁸».

En cuanto a la problemática del nuevo tratado y en comparación con el TNP, tratado que constituye uno de los mayores éxitos relativos a armas nucleares (rara vez un número tan elevado de Estados han estado dispuestos a renunciar de forma voluntaria a su empleo con fines militares a través de un instrumento internacional), encontramos que la principal problemática en relación con la efectividad del TPAN y la consecución del objetivo final de prohibición de las armas nucleares estriba precisamente en la ausencia de ratificación, muy especialmente por parte de las potencias nucleares³⁹. De este modo y si el TNP (gracias, a mi parecer, a la ambigüedad en determinados puntos) logró un amplio consenso en la comunidad internacional que facilitó la adhesión de la gran mayoría de los Estados miembros de esta, el TPAN, más ambicioso en sus objetivos, no tiene visos por el momento de convertirse en el gran instrumento facilitador de la prohibición que debiera suponer.

En relación con lo anterior, cabe preguntarse: ¿son compatibles el TPAN y el TNP? La respuesta a esta cuestión no es fácil, toda vez que el TPAN presenta una base normativa claramente diferente de la correspondiente al TNP, con un fundamento que podría calificarse como de humanitario⁴⁰. De esta forma el nuevo tratado

³⁸ Opinión Consultiva de 8 de julio de 1996.

³⁹ Garrido Rebolledo, V. (2005). La conferencia de revisión del TNP: entre el desarme y la no proliferación. Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. P. 3.

⁴⁰ Herrera Almela, M.F. (2018). *El Tratado sobre la prohibición de las armas nucleares: ¿es realmente necesario?* Documento de opinión: Instituto Español de Estudios Estratégicos. Pp. 8 y 9.

presenta un objetivo distinto, el de lograr la prohibición definitiva de este tipo de armas. Esta distinta base normativa del nuevo tratado, sin embargo, parte de la correspondiente al TNP, en el marco del régimen de no proliferación nuclear, lo cual ha evidenciado ciertas contradicciones, como son:

En primer lugar, resulta que el propio preámbulo del TPAN reafirma la aplicabilidad del TNP como piedra angular de garantía del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. En este sentido, el art. 18 determina que el propio TPAN se aplicará sin perjuicio de las obligaciones previamente contraídas por los Estados parte, siempre y cuando tales obligaciones fueran compatibles con el texto del nuevo tratado. Por tanto y en una primera aproximación, cabría concluir que el TPAN tratado no debería impedir el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el TNP. Sin embargo, al establecerse la necesaria compatibilidad para su aplicación, se introduce un requisito fundamental de compatibilidad de la obligación internacional a aplicar con respecto a las asumidas en virtud del nuevo tratado.

En el mismo sentido y en relación con la compatibilidad o incompatibilidad de las obligaciones establecidas en ambos tratados, cabe destacar que el TPAN no reconoce uno de los pilares fundamentales sobre los que se asienta el TNP, como es el de la existencia de dos categorías de Estados: poseedores y no poseedores de armas nucleares. De igual modo, el TPAN prohíbe a los Estados permitir «cualquier tipo de emplazamiento, instalación o despliegue» de armas nucleares en su territorio, prohibición que no está explícitamente incluida en el TNP, así como prohíbe la realización de ensayos nucleares a pesar de que el Tratado de prohibición completa de los ensayos nucleares (TPCEN) aún no ha entrado en vigor. Cabe concluir por tanto que la compatibilidad entre los tratados de referencia resulta, cuanto menos, susceptible de discusión.

A pesar de todo ello, considero que no sería justo valorar el TPAN de una manera absolutamente negativa; si bien algunos autores han considerado que «no es más que una apuesta de alto riesgo que pone en jaque el delicado equilibrio de la no proliferación⁴¹», restringiendo este análisis únicamente a la efectiva contribución al desarme y prohibición en un sentido puramente práctico y cortoplacista, conviene destacar que la propia aprobación de un tratado cuyo fin último es el de lograr esta prohibición, enfatizando los gravísimos problemas que particularmente en el plano humanitario pudieran derivarse de un posible incidente nuclear, puede favorecer la deslegitimación del armamento nuclear en sí mismo, dando lugar a una ampliación de los términos de la discusión internacional en este sentido que en un futuro pudiera contribuir a la efectiva prohibición de esta clase de armas.

En cualquier caso, no cabe duda de que la no proliferación, así como el desarme y control de armamento nuclear, seguirá estando entre las prioridades de la agenda política y diplomática, particularmente en la discusión doctrinal en materia de derecho

41 Saenz de Santamaría, P.A. (2018). La obligación de negociar el desarme nuclear: un objetivo judicialmente incontrolable. *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 34, p. 419.

internacional humanitario en virtud de la problemática que supone la existencia de un extensísimo material nuclear, repartido a lo largo y ancho del mundo, y que cuenta con un poder destructivo 150.000 veces mayor que la bomba lanzada sobre Hiroshima. Así pues, el desarme nuclear sigue constituyendo una prioridad para la humanidad⁴², máxime si tomamos en consideración las consecuencias indiscriminadas que necesariamente se derivarían de su empleo (que difícilmente podrían ser compatibles con los principios de DIH), tal y como ya puso de manifiesto la CIJ en su Opinión Consultiva de 8 de julio de 1996.

Bibliografía

- Abello-Galvis (2011). Introducción al estudio de las normas de *ius cogens* en el seno de la Comisión de Derecho Internacional, CDI. *Vniversitas*, n.º 123.
- Asorey, E. (1998). La Conferencia de desarme de las Naciones Unidas en 1977. *Política Exterior*, vol. 12, n.º 62.
- Aznar-Gómez, M.J. (1999). The 1996 Nuclear Weapons Advisory Opinion and Non liquet International Law. *International & Comparative Law Quartely*.
- Barcelona Centre for International Affairs. La política de defensa de la Federación Rusa.
- Cervell Hortal, M.ªJ. (1999). El derecho internacional humanitario y las armas nucleares. *Anales de derecho: revista de la Facultad de Derecho*.
- De Salazar, G. (2015). El Tratado de no proliferación de armas nucleares: los temas clave en la Conferencia de Examen en 2015. *UNISCI Discussion Papers* n.º 38. Universidad Complutense de Madrid.
- Doswald Beck, L. (1997). El derecho internacional humanitario y la Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre la licitud de la amenaza o del empleo de armas nucleares. *Revista Internacional de la Cruz Roja*, n.º 22(139).
- Fernández Egea, R. (2016). Jurisprudencia ambiental internacional (segundo semestre 2016). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol.VII, n.º2.
- Frei, D. (1988). El derecho internacional humanitario y el control de armamentos. *Revista Internacional de la Cruz Roja*, vol. 13, n.º 90.
- Garrido Rebolledo, V. (2005). La conferencia de revisión del TNP: entre el desarme y la no proliferación. Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos.

42 Garrido Rebolledo, V. (2011). *La no proliferación y el desarme en perspectiva histórica*. Colección de Estudios Internacionales. P. 32.

- (2011). La no proliferación y el desarme en perspectiva histórica. *Colección de Estudios Internacionales*.
- Gouyez Ben Allal, A. (2014). La política nuclear de la OTAN: la amenaza de las armas nucleares tácticas para la seguridad internacional y el régimen de no proliferación nuclear. *Paix et sécurité internationales: Revue maroco-espagnole de Droit International et Relations Internationales* n.º 2.
- Greenwood, C. (1997). Opinión Consultiva sobre las armas nucleares y la contribución de la Corte Internacional de Justicia al derecho internacional humanitario. *Revista Internacional de la Cruz Roja*, vol. 22, n.º 139.
- Henckaerts, J.-M. (2007). Estudio sobre el derecho internacional humanitario consuetudinario. Una contribución a la comprensión y al respeto del derecho de los conflictos armados. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. 7.
- Hernando Zamanillo, E. (2017). Legalidad, legitimidad e impacto humanitario de las armas nucleares en términos de seguridad: una relación conflictiva. *Revista Española de Derecho Militar* n.º 107. Escuela Militar de Estudios Jurídicos.
- Herrera Almela, M.F. (2018). El Tratado sobre la prohibición de las armas nucleares: ¿es realmente necesario? Documento de opinión: Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Martín Corrales, C. (2017). Tratado sobre la prohibición de las armas nucleares: ¿avance hacia el desarme nuclear? Documento de Opinión: Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Matheson, M.J. (1997). The Opinions of the International Court of Justice on the Threat or Use of Nuclear Weapons. *American Journal of International Law*.
- Mc Cormack, T. (1997). Un *non liquet* con respecto a las armas nucleares —La Corte Internacional de Justicia «se planta» ante la aplicabilidad de los principios generales del derecho internacional humanitario. *Revista Internacional de la Cruz Roja*, vol. 22, n.º 139.
- Ortíz-Cañavate Levenfeld, J. (2014). El futuro de las armas nucleares tácticas de la OTAN. Documento de opinión: Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Pigrau Solé, A. (2018). El caso de las Islas Marshall: colonialismo, armas nucleares y justicia ambiental. *Anuario Español de Derecho Internacional* n.º 44.
- Saenz de Santamaría, P.A. (2018). La obligación de negociar el desarme nuclear: un objetivo judicialmente incontrolable. *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 34.
- SIPRI yearbook 2018. Armaments, Disarmament and International Security.

— *Artículo recibido: 11 de septiembre de 2020.*

— *Artículo aceptado: 13 de abril de 2021.*

Jacobo SALVADOR MICÓ FAUS

Coordinador del Área de Terrorismo y Conflictos Armados de Sec2Crime.

Correo: jacoboz388@gmail.com

Sergio ALMARAZ SÁNCHEZ

Analista. Colaborador del Área de Terrorismo y Conflictos Armados de Sec2Crime.

Correo: almarazsanchezsergio@gmail.com

Pino PENILLA MARQUÍNEZ

Analista de ciberInteligencia. Coordinadora del Área de Defensa Nacional de Sec2crime

Correo: pinopenilla@gmail.com

Las Fuerzas Armadas españolas en la lucha antiterrorista

The Spanish Armed Forces in the fight against terrorism

Resumen

Desde la expansión del fenómeno terrorista y su mutación a nivel global, la comunidad internacional ha adquirido el compromiso de la lucha contra el terrorismo señalándolo como una amenaza de atención prioritaria. Los esfuerzos conjuntos de los Estados y organizaciones internacionales de seguridad y defensa se han plasmado en la aprobación de múltiples medidas estratégicas y operativas encaminadas a combatir el fenómeno terrorista. España mantiene un compromiso activo y solidario con la lucha antiterrorista como Estado miembro de instituciones

garantes de la seguridad y a través de su participación en misiones internacionales. Para ello, las Fuerzas Armadas españolas juegan un papel fundamental como garantes de la defensa nacional. Por un lado, en los diferentes países en los que despliega sus efectivos para combatir el terrorismo y, en territorio nacional, en coordinación con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Palabras clave

Terrorismo, Fuerzas Armadas, defensa, seguridad, misiones, España, OTAN, Unión Europea.

Abstract

Since the spreading of the terrorist phenomenon and its mutation at global level, the International Community has made a commitment to the fight against terrorism, identifying it as a priority attention threat. The joint efforts of States and international Security and Defense organizations have resulted in the approval of multiple strategic and operational measures aimed at countering the terrorist phenomenon. Spain maintains an active and supportive commitment to the fight against terrorism as a member State of international security institutions and through its participation in international missions. To this end, the Spanish Armed Forces play a fundamental role as guarantors of National Defense. On the one hand, in the different countries where they deploy their troops to counter terrorism and, on the other hand, on national territory, in coordination with the State Security Forces and Corps.

Keywords

Terrorism, Armed Forces, defense, security, missions, Spain, NATO, European Union.

Citar este artículo:

Micó Faus, J.S., Almaraz Sánchez, S. y Penilla Marquínez, P. (2021). Las Fuerzas Armadas españolas en la lucha antiterrorista. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n.º 18, pp. 111-144.

Introducción. Fuerzas Armadas españolas: lucha contra el terrorismo como línea de acción prioritaria

El terrorismo es un fenómeno complejo y dinámico que dificulta en gran medida la cooperación internacional debido a sus constantes cambios. De este modo, la falta de heterogeneidad normativa causada por los propios Estados —que en ocasiones se niegan a firmar convenios globales de cooperación antiterrorista, ya por incapacidad, desavenencias o prioridades, para llegar a un acuerdo sobre qué actos, individuos y organizaciones debieran ser descritos como terroristas— ha impedido definir con exactitud lo que es el terrorismo¹.

No obstante, aunque desde la comunidad internacional no se haya adoptado una definición común de terrorismo, se definen ciertos actos y elementos básicos. Estos fueron recogidos por primera vez en 1994 cuando la Asamblea General aprobó la Declaración sobre medidas para eliminar el terrorismo internacional en su resolución 49/60. Más tarde, el Consejo de Seguridad, en su resolución 1566 (2004) lo actualizaría: «cualquier acto... destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a un no combatiente, cuando el propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo²».

Así pues, el impacto del fenómeno terrorista y su constante evolución ha exigido, y exige, a la comunidad internacional y el Estado español llevar a cabo una revisión periódica y una transformación paralela.

Para ello, en las últimas décadas, se ha impulsado un mayor fortalecimiento de la cooperación internacional a través de organizaciones líderes en el ámbito de la seguridad y defensa tales como la Organización del Tratado Atlántico del Norte, la Unión Europea, la Organización de Naciones Unidas, y otros acuerdos bilaterales entre países.

En la actualidad, el fenómeno terrorista representa uno de los principales desafíos para la seguridad y defensa de los Estados. Por ello, las Fuerzas Armadas españolas juegan un papel fundamental tanto en la defensa de la sociedad española, como en la seguridad de otros Estados, la cual garantiza a su vez la propia seguridad nacional.

Las Fuerzas Armadas españolas tienen el derecho y el deber constitucional de defender a la sociedad española. Su organización y misión principal están reguladas por la Ley Orgánica de la Defensa Nacional 5/2005 que considera a las Fuerzas Armadas como un elemento esencial de la defensa nacional y una *entidad única*³ formada por el Ejército de Tierra, la Armada Española y el Ejército de Aire.

1 Sánchez-Gil, L.M. (2021). *Repensando el concepto de ciberterrorismo*. Madrid, IEEE.

2 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2008). *Los derechos humanos, el terrorismo y la lucha contra el terrorismo*, n.º 32. Ginebra.

3 España (2005). Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional. *Boletín Oficial del Estado*. Madrid.

El artículo 15 de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional 5/2005 atribuye a las Fuerzas Armadas la misión de «garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional⁴». Para ello, contribuyen de forma militar a la defensa de España y sus aliados.

Entre sus operaciones, los ejércitos españoles están autorizados para dar respuesta a agresiones terroristas que amenacen la seguridad de la sociedad y que se produzcan en los espacios comunes globales reconocidos: tierra, mar, aire y ciberespacio.

El terrorismo yihadista ha alcanzado tal grado de peligrosidad para la comunidad internacional que Estados como España llevan años participando conjuntamente en organizaciones supranacionales, aunando esfuerzos políticos, policiales, judiciales y militares.

Mediante su participación, tanto en misiones internacionales como en foros de debate y organizaciones internacionales, España se presenta como un socio fiable, seguro y comprometido con la defensa de los intereses de la comunidad internacional. Más allá de garantizar la seguridad en territorio nacional, España ha conseguido al mismo tiempo, una posición privilegiada en la toma de decisiones relativas a la seguridad internacional. Por ello, esta participación no es solo una necesidad para la defensa nacional, sino una oportunidad para que España contribuya activamente a la seguridad mundial y en la lucha contra el terrorismo.

Lucha internacional contra el terrorismo. Evolución de las misiones internacionales y los niveles de alerta terrorista

En este nuevo año 2021, las Fuerzas Armadas españolas continuarán la lucha antiterrorista a través de su participación en misiones de estabilización y mantenimiento de la paz fuera de las fronteras nacionales⁵.

El grado de compromiso internacional, principalmente con la Alianza Atlántica y la Unión Europea, hace que los esfuerzos esperados para este 2021 sigan la misma línea de acción que en los últimos cuatro años.

Por ello, teniendo en consideración los ajustes puntuales a causa del ejercicio temporal del mando de las fuerzas internacionales, la seguridad y la crisis sanitaria, la laboriosidad de las FAS seguirá siendo similar a los últimos años. El presupuesto se mantendrá en torno a los 1.176 millones de euros, superando los 966 millones presupuestados en

4 España (2005). Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional. *Boletín Oficial del Estado*. Madrid.

5 Infodefensa (2020). España destinará 1.176 millones en 2021 a misiones en el exterior de las Fuerzas Armadas. *Infodefensa* [en línea]. Madrid, Information & Design Solution S.L. [Consulta: 12 de febrero de 2021]. Disponible en: <https://www.infodefensa.com/es/2020/12/23/noticia-espana-destinara-millones-misiones-exterior-fuerzas-armadas.html>

2019 e igualando a los 1.180 millones del 2020⁶. Por otro lado, el despliegue contará aproximadamente con 2.900 militares y guardias civiles en 4 de los 7 continentes⁷.

Comparativa anual de los recursos empleados desde 2018 hasta 2021

En el año 2018, las FAS participaron en 20 misiones internacionales respondiendo a los compromisos globales que España tiene con la OTAN, despliegue que se cuantificó en 3.117 efectivos, destinando 930 a misiones UE, 890 misiones OTAN, 616 misiones ONU, 480 coalición contra el Daesh, 104 misiones nacionales y 87 a seguridad corporativa.

En el año 2019, las FAS cooperaron en 15 misiones internacionales respondiendo, de nuevo, a los convenios mundiales que España tiene con las organizaciones de índole internacional anteriormente mencionadas. El número de despliegue se redujo a 2.510 efectivos, destinando 686 a misiones UE, 554 misiones OTAN, 615 misiones ONU, 551 coalición contra el Daesh y 104 a misiones nacionales.

En el año 2020 las FAS colaboraron en 14 misiones internacionales respondiendo una vez más a las obligaciones y deberes internacionales adquiridos. El número de despliegue se cuantificó en 2.325 efectivos, destinando 495 a misiones UE, 891 misiones OTAN, 615 misiones ONU, 274 apoyo a Irak (coalición internacional y OTAN)⁸ y 50 a misiones nacionales⁹.

FAS- MISIONES INTERNACIONALES 2018-2021

Año	Núm. misiones	Núm. efectivos	UE	OTAN	ONU	APOYO A IRAK (Coalición y OTAN)	Misiones nacionales
2018	20	3.117	930	890	616	480	104
2019	15	2.510	686	554	615	551	104
2020	14	2.325	495	891	615	274	50
2021	17	2.900					

6 Infodefensa (2020). España destinó 996 millones de euros a las misiones en el exterior en 2019. *Infodefensa* [en línea]. Madrid, Information & Design Solution S.L. [Consulta: 12 de febrero de 2021]. Disponible en: <https://www.infodefensa.com/es/2020/06/08/noticia-defensa-destino-millones-euros-misionesen-exterior.html>

7 Gobierno de España (2020). *Ministerio de Defensa: misiones en el exterior* [en línea]. Madrid, Ministerio de Defensa de España. [Consulta: 10 de febrero de 2021]. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/misiones/en_exterior/#:~:text=Al%20igual%2oque%20ocurri%C3%B3%20en,civiles%20desplegados%20en%20cuatro%20continentes.

8 Gobierno de España. *Gabinete de la Presidencia del Gobierno: los jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN acuerdan la entrada de la Alianza en la coalición contra el Daesh* [en línea]. [Consulta: 10 de febrero de 2021]. Disponible en: <https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/jefes-estado-gobierno-otan-acuerdan-entrada-alianza-coalici%C3%B3n-contra-daesh>

9 Gobierno de España (2020). *Ministerio de Defensa: infografía misiones en el exterior (2 de julio de 2020)* [en línea]. Madrid, Ministerio de Defensa de España.

En este año 2021 las FAS participarán en 17 misiones internacionales y se prevé que el despliegue no supere los 2.900 efectivos.

España seguirá desplegando militares en el contexto de la Unión Europea en Bosnia-Herzegovina, y en el continente africano, con operaciones en países como Malí, Somalia y la República Centroafricana, y en el océano Índico con la operación Atalanta. Además de la asignación de efectivos de respuesta rápida de la UE que, junto a Francia, trabajan en el Sahel.

En el marco de la ONU, militares españoles trabajan en la misión del Líbano e Irak (junto la coalición internacional y la misión de la OTAN en este país).

En el marco de la OTAN, asistirán a los procesos de paz, disuasión y defensa de Irak, Afganistán, Rumanía, Letonia y Turquía. Además, se integrarán en las fuerzas navales permanentes en el Atlántico Norte y el Mediterráneo.

Las principales variantes operativas se producirán en las misiones de Afganistán e Irak, donde las tropas se verán reducidas a la par que se implementarán en la misión EUTM Malí¹⁰. En conclusión, como muestra de su constancia y compromiso, las FAS españolas mantendrán su presencia siguiendo la misma línea de operaciones que en los últimos años.

Comparativa anual del nivel de alerta terrorista desde 2018 hasta 2021

La experiencia de la comunidad internacional en la lucha contra el terrorismo se ha plasmado en el despliegue de diversas misiones y, por otro lado, la aprobación de documentos normativos de carácter público internacional. Los Estados han aunado esfuerzos para definir el alcance del fenómeno terrorista y combatirlo de forma conjunta.

A continuación, se muestra una tabla con el objetivo de analizar el impacto de la amenaza terrorista y su evolución en diversos países europeos¹¹, algunos de ellos miembros de la Unión Europea, y otros pertenecientes a la Alianza Atlántica.

10 *Ibidem*.

11 Gobierno de España (2019). *Gabinete de la Presidencia del Gobierno: Europa niveles de alerta antiterrorista* [en línea]. Madrid, Departamento de Seguridad Nacional. [Consulta: 15 de febrero de 2021]. Disponible en: <https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/infografias/europa-niveles-alerta-antiterrorista>

NIVELES DE ALERTA TERRORISTA 2018-2021

Países OTAN	Países UE	2018	2019	2020	2021
Alemania	Alemania ¹²	Elevada	Elevada	Elevada	Elevada
Bélgica	Bélgica	2 de 4	2 de 4	2 de 4	2 de 4
Croacia	Croacia	3 de 4	3 de 4	-	-
Dinamarca	Dinamarca	4 de 5	4 de 5	4 de 5	4 de 5
España	España	4 de 5	4 de 5	4 de 5	4 de 5
	Finlandia	2 de 4	2 de 4	2 de 4	2 de 4
Francia	Francia	2 de 3	2 de 3	3 de 3	3 de 3
Italia	Italia	2 de 3	2 de 3	2 de 3	2 de 3
Noruega		3 de 5	3 de 5	3 de 5	3 de 5
Países bajos	Países Bajos	4 de 5	4 de 5	4 de 5	4 de 5
Reino Unido		4 de 5	4 de 5	4 de 5	3 de 5
Suecia		3 de 5	3 de 5	3 de 5	3 de 5

A la vista de los datos reflejados en la tabla, se observa que los únicos cambios en cuanto a los niveles de alerta en los países señalados se producen en Francia y en Reino Unido.

Misiones en el exterior

Apoyo a Irak - *Inherent Resolve* - *NATO Mission-Irak*

La misión de apoyo a Irak *Inherent Resolve* tiene como objetivo principal formar y asesorar al ejército iraquí en materia antiterrorista para hacer frente a la expansión y consolidación del Daesh en Siria e Irak. Las Fuerzas Armadas españolas desarrollan su misión en territorio iraquí como parte de la coalición internacional de lucha contra el Daesh.

Asimismo, desde octubre de 2018, la OTAN lidera la misión *NATO Mission-IRAK*¹³ (NMI, por sus siglas en inglés) que tiene como principal objetivo el asesoramiento al gobierno de Irak en materia de seguridad y defensa nacional.

Descripción de la misión

- La operación *Inherent Resolve* se desarrolla gracias al esfuerzo conjunto de la coalición internacional contra el yihadismo, formada por 60 Estados bajo el mando de Estados Unidos. En el marco de la misión, se llevan a cabo diferentes actividades:

¹² Alemania no cuenta con una graduación de niveles de alerta terrorista.

¹³ Allied Joint Force Command Naples (2021). *NATO Misión Iraq* [en línea]. Italia. [Consulta: 23 de febrero de 2021]. Disponible en: <https://jfcnaples.nato.int/nmi>

- Adiestramiento del Ejército iraquí.
- Bombardeos selectivos contra los enclaves yihadistas en el norte de Irak.
- Por su parte, la operación *NATO Mission-IRAK* se desarrolla con los recursos de los Estados miembros de la Alianza. Las principales tareas son las siguientes:
 - Asesoramiento a las instituciones gubernamentales en materia de seguridad nacional y defensa. Dichas instituciones son el Ministerio de Defensa, la Oficina del Asesor de Seguridad Nacional y las instituciones de educación militar iraquíes.
 - Fortalecimiento de las Fuerzas de Seguridad y las Fuerzas Armadas iraquíes.
 - Fortalecimiento de las instituciones y academias de enseñanza militar.
 - Promoción de estructuras de seguridad nacional e instituciones de enseñanza militar más sostenibles, transparentes, inclusivas y eficaces¹⁴.
- Cronología. En 2014, el gobierno de Irak solicitó ayuda a la ONU para combatir la expansión del Daesh en la región. En junio de ese mismo año, Daesh se había apoderado de varias ciudades, entre estas, Mosul y Samarra.

La coalición internacional de lucha contra el terrorismo yihadista de Daesh tuvo su origen en la cumbre de la OTAN, celebrada en Gales, en septiembre de 2014. Se formalizó tras la aprobación de la resolución 2170/2014 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Desde el primer momento, la misión contó con el apoyo de otras organizaciones internacionales como la ONU y la Unión Europea. En octubre de 2014, España se sumó a la misión tras la autorización del Ejecutivo para la participación de las FAS españolas en la misma.

La resolución se centra en cinco ámbitos de acción: «Operación militar, prevención de los flujos de combatientes extranjeros, corte de las fuentes de financiación, ayuda humanitaria y deslegitimación de la ideología yihadista del Daesh¹⁵».

- En la actualidad, España continúa su misión de formación y capacitación del ejército iraquí con el despliegue de 150 militares. Asimismo, permanece en la coalición *Inherent Resolve* con los equipos de operaciones especiales y la unidad de helicópteros *Task Force Toro*¹⁶ del Ejército de Tierra, desplegados en la

¹⁴ Gobierno de España (2020). *Ministerio de Defensa: misiones en el exterior* [en línea]. Madrid, Ministerio de Defensa de España. [Consulta: 22 de febrero de 2021]. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/misiones/en_exterior/actuales/listado/apoyo-a-irak.html

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Departamento de Seguridad Nacional (2020). *Ministerio de la Presidencia del Gobierno: Fuerzas Armadas de España: fin del despliegue en la misión de adiestramiento 'Inherent Resolve' en Irak* [en línea]. Madrid. [Consulta: 23 de febrero de 2021]. Disponible en: <https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/>

base aérea de Al Asad, cuya misión consiste en el transporte aéreo de personal y equipos de los países de la coalición.

Por otro lado, la actividad de las Fuerzas Armadas españolas continúa en Irak como parte de la *NATO Mission- Irak*, dando apoyo a los países aliados para contribuir a garantizar la seguridad de la población iraquí frente a la amenaza terrorista. Para ello, España tiene desplegados 7 militares.

EUNAVFOR ATALANTA

La misión de la Unión Europea *Fuerza Naval Europea (EUNAVFOR) - Operación Atalanta* tiene como principal objetivo la lucha contra la piratería en el océano Índico. Para ello, su misión principal es proteger al tráfico marítimo en el océano Índico occidental de la amenaza de la piratería. Asimismo, en el marco de su misión, la operación tiene como objetivos:

- Proteger los buques del Programa Mundial de Alimentos (PMA), la Misión de la Unión Africana en Somalia (AMISOM) y otras embarcaciones vulnerables.
- Disuadir, prevenir y reprimir la piratería y el robo a mano armada en el mar.
- Supervisar las actividades pesqueras frente a las costas de Somalia.
- Apoyar otras misiones de la UE y organizaciones internacionales que trabajan para reforzar la seguridad y la capacidad marítima en la región¹⁷.

Descripción de la misión

- La Fuerza Naval de la UE patrulla entre las zonas del golfo de Adén, ubicado entre la región del Cuerno de África y Yemen, y el océano Índico las islas Seychelles, un archipiélago ubicado en África Oriental. En la actualidad, los medios implicados en esta operación se reducen al Buque de Asalto Anfibio Castilla (L-52) y al avión de patrulla marítima *P-3 Orión*¹⁸.
- Cronología. En el año 2008, el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó las resoluciones 1814, 1816 y 1838, relativas a la situación en Somalia, debido al aumento de actos de piratería en el océano Índico con el objetivo de proteger el tráfico marítimo. La piratería somalí se había convertido en una amenaza de atención prioritaria debido a la cantidad de barcos que anualmente cruzaban

.....
sala-prensa/fuerzas-armadas-esp%C3%B1a-fin-del-despliegue-misi%C3%B3n-adiestramiento-%E2%80%98inherent

¹⁷ European Union (2021). *EU Naval Force – Somalia. Operation ATALANTA* [en línea]. Disponible en: <https://eunavfor.eu>

¹⁸ *Ibidem*.

- el golfo de Adén. Según cifras oficiales, solo en 2008 hubo 134 ataques y 40 secuestros de navíos, entre estos, el pesquero español Playa de Bakio¹⁹.
- En noviembre de 2008, el Consejo de la UE aprobó la creación de una fuerza aeronaval, apoyada en la Resolución 1816 del Consejo de Seguridad de la ONU, y dentro del marco de la Política Europea de Seguridad y Defensa, dando origen a la Operación Atalanta en diciembre de ese mismo año. No fue hasta enero de 2009 cuando el Ejecutivo español aprobó la participación y el envío del primer contingente a Yibuti.
 - La piratería somalí no es la única amenaza a la seguridad. Adicionalmente, la presencia del grupo terrorista Al-Shabbaab y las prácticas de piratería vinculadas a la financiación de sus actividades²⁰, sacan a relucir la relevancia de la misión Atalanta en la región para garantizar la seguridad de la zona.
 - En el caso de España, participa desde enero de 2009 en la Operación Atalanta con el despliegue de 50 militares y un avión P-3 «*Orión*» que forman parte del destacamento *Orión*, en Yibuti. Asimismo, aporta dos buques en los periodos intermonzónicos y uno en los monzónicos. En la actualidad, España se posiciona como el mayor contribuyente en la Operación Atalanta.
 - En marzo de 2019, España asume el mando de la Operación Atalanta liderado desde el Cuartel General de la UE en la Base Naval de Rota (Cádiz). En la actualidad, la operación está mandada por el vicealmirante Eugenio Díaz del Río.

Operación Sea Guardian

La operación marítima de la OTAN Sea Guardian tiene como objetivo principal la investigación y conocimiento del entorno marítimo para disuadir y luchar contra organizaciones terroristas y combatir cualquier amenaza que pueda emerger en dicho espacio común global. Concretamente, el ámbito de aplicación de la misión se extiende a las aguas internacionales del mar Mediterráneo y las aproximaciones del estrecho de Gibraltar.

Descripción de la misión

- La Operación Sea Guardian es una operación de seguridad marítima que tiene como objetivo principal profundizar en el conocimiento del entorno marítimo combinando diversas técnicas y redes; y garantizando un intercambio

19 Gobierno De España (2021). *Ministerio de Defensa: misiones en el exterior* [en línea]. Madrid, Ministerio de Defensa de España. [Consulta: 23 de febrero de 2021]. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/misiones/en_exterior/actuales/listado/atalanta.html

20 Arcos Sánchez, A. (2014). El terrorismo de Al Shabab en Somalia [en línea]. Madrid. [Consulta: 24 febrero 2021]. Disponible en: <https://armada.defensa.gob.es/archivo/rgm/2014/05/capo4.pdf>

fiable de información entre los países aliados y organizaciones internacionales relacionadas con dicho entorno marítimo. Las tareas principales de la operación, contenidas en el concepto de las operaciones de seguridad marítima de la OTAN²¹, son las siguientes:

- Apoyo marítimo a la lucha contra el terrorismo.
 - Apoyo al conocimiento del entorno marítimo.
 - Contribución a la construcción de capacidades regionales de seguridad marítima²².
- Bajo previa aprobación de la OTAN, se podrán desarrollar cuatro tareas permanentes adicionales:
 - Mantenimiento de la libertad de navegación.
 - Interdicción marítima.
 - Lucha contra la proliferación de armas de destrucción marítima.
 - Protección de infraestructuras críticas²³.
 - El ámbito de aplicación de la operación Sea Guardian es ligeramente superior al de su predecesora, la Operación Active Endeavour, pues en esta se incluyen las aproximaciones del estrecho de Gibraltar, además de las aguas internacionales del mar Mediterráneo.
 - Mando. La operación se dirige desde el Cuartel General Marítimo de la OTAN, ubicado en Northwood (Reino Unido).
 - Cronología. La Operación Sea Guardian representa la continuación de la Operación Active Endeavour (OAE) de la OTAN, un dispositivo naval aprobado en 2001 tras el atentado terrorista contra las Torres Gemelas de Nueva York y el Pentágono de Washington, hecho que provocó la invocación del artículo 5²⁴ de la OTAN *Defensa Colectiva*, por primera vez en su historia.

En julio de 2015, el Consejo del Atlántico Norte aprobó la sustitución de la OAE por la Operación Sea Guardian, una misión *No Artículo 5*²⁵. En noviembre

21 NATO (2021). *Missions: Operation Sea Guardian* [en línea]. Northwood, Maritime Allied Command. Disponible en: <https://mc.nato.int/missions/operation-sea-guardian>

22 Gobierno de España (2021). *Ministerio de Defensa: misiones en el exterior* [en línea]. Madrid, Ministerio de Defensa de España. [Consulta: 25 de febrero de 2021]. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/misiones/en_exterior/actuales/listado/otan-sea-guardian.html

23 *Ibidem*.

24 NATO. *Missions: Operation Sea Guardian... Op. cit.*

25 Se hace referencia a una misión *No Artículo 5* cuando la aprobación de la misma no está amparada bajo el principio de defensa colectiva, recogido en el artículo 5 del Tratado de Washington, tratado fundacional de la OTAN.

de 2016 daba comienzo la actual misión y, con ello, la participación de España en la misma.

- Los recursos puestos a disposición por España para la operación son los siguientes²⁶:
 - Un avión de patrulla marítima del Ejército del Aire.
 - Un submarino de la Armada española.
 - Un patrullero de altura alistado para su despliegue.
 - Un buque de mando con un Estado Mayor disponible para mandar la operación.
 - Autorización diplomática permanente para atracar en las bases navales españolas.
 - Cualquier unidad militar que transite puntualmente por la zona de operaciones de la Sea Guardian se convierte en unidad colaboradora en apoyo asociado.

La operación Active Fence de la OTAN – Turquía

El objetivo principal de la misión es defender a Turquía de los ataques con misiles balísticos lanzados desde Siria²⁷. España continúa interesada en fortificar una mayor atención de la OTAN en el sur frente a amenazas no usuales como el terrorismo.

Descripción de la misión

- Se trata de una misión colectiva y meramente defensiva.
- Cronología. La misión se inició en el año 2012, incorporándose España en el 2015 —siendo la primera vez que España desplegaría en el exterior un sistema de defensa de antimisiles balísticos— y prorrogándose hasta la actualidad.
- La misión guarda relación con la lucha contra el terrorismo debido a sus antecedentes y riesgos presentes. El uso de misiles Scud-D o Scud-C²⁸ que utilizaba

26 Gobierno de España (2021). *Ministerio de Defensa: misiones en el exterior* [en línea]. Madrid, Ministerio de Defensa de España. [Consulta: 27 de febrero de 2021]. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/misiones/en_exterior/actuales/listado/otan-sea-guardian.html

27 Gobierno de España (2021). *Ministerio de defensa: misiones en el exterior, apoyo a Turquía* [en línea]. Madrid, Ministerio de Defensa de España. [Consulta: 22 de febrero de 2021]. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/misiones/en_exterior/actuales/listado/ayudaturquia.html

28 ABC Blogs. OTAN (2020). En: *España renueva otros seis meses su misión OTAN de misiles Patriot en Turquía* [en línea]. [Consulta: 21 de febrero de 2021]. Disponible en: <https://abcblogs.abc.es/tierra-mar-aire/otan/espana-misiles-turquia.html>

el régimen de Bashar el Asad contra los rebeldes, así como los riesgos de que la organización terrorista Daesh se hiciera con su control, obligaron al gobierno turco a pedir protección a la OTAN.

- La coordinación del sistema, en Alemania, corre a cargo de Aircom, mando aliado de las fuerzas aéreas de la OTAN, que unifica y distribuye la información recogida por los radares desde el Centro de Operaciones de la Defensa contra misiles balísticos, integrado en el Mando Aéreo de Ramstein. En la actualidad, se encuentran desplegados 149 militares españoles (un máximo 150 y rotación de personal cada 6 meses) en la base aérea de Incirlik (ciudad de Adana).
- Sistema de armas. En sus inicios existían 5 baterías Patriot (modelo PAC-2) a cargo de Alemania, Holanda y Estados Unidos. En 2015, Estados Unidos retiró su destacamento en la zona contribuyendo a la defensa antiaérea de Turquía desde sus destructores en el Mediterráneo. A su vez, Holanda retiró sus dos baterías por lo que España entraría a sustituirle. La batería española, desplegada en Turquía, está compuesta por cinco lanzadores y otro de reserva, junto a los componentes de mando y control. El sistema es capaz de actuar frente a todo tipo de ataques, de corto o largo alcance o de muy baja hasta muy alta cota. Para ello, emplea misiles guiados MIM-104C que destruyen objetivos diversos en un tiempo estimado entre 3 y 5 minutos.
- Logros. Con su trabajo como socio activo y comprometido de la OTAN, España contribuye a reducir la vulnerabilidad de la fuerza frente a un ataque terrorista, lo que a su vez permite proteger a la totalidad de la población de Adana, de entre 1,7 y 2 millones de habitantes.

La operación Resolute Support (RSM) de la OTAN- Afganistán

El objetivo principal de la misión es asistir, entrenar y asesorar a las instituciones afganas. Desde hace más de 18 años, España ha ayudado a combatir la insurgencia y ha contribuido a la restauración del país.

Descripción de la misión

- Se trata de una misión de apoyo y asistencia.
- Cronología. España inició su actividad en Afganistán con la operación Libertad Duradera, aunque fue a partir del año 2001, con la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad (ISAF), cuando hizo su mayor aportación. En 2014 finalizó la ISAF y fue entonces cuando se puso en marcha la misión Resolute Support (Apoyo decidido) de la OTAN.
- La misión guarda relación con la lucha contra el terrorismo debido a sus orígenes. Los atentados terroristas del 11-S contra el Pentágono y las Torres Gemelas

por parte de la organización terrorista Al-Qaeda, supusieron que el Consejo de Seguridad de la OTAN —por primera vez en su historia— hiciera uso del Art. 5 del Tratado apoyando así a los aliados a la Operación Libertad Duradera.

- Esfuerzos. España ha contribuido en Afganistán desde sus inicios *realizando 28.000 patrullas, atravesando 3 millones de kilómetros y desactivando explosivos en más de 1.400 misiones*²⁹. Durante el proceso de pacificación y desarrollo del país asiático, 102 militares españoles fallecieron, 64 de ellos en el accidente aéreo Yak42³⁰.
- La misión. Durante la Operación Libertad Duradera España aportó helicópteros, buques, transporte aéreo y apoyo médico. Posteriormente, con la ISAF (International Security Assistance Force), España se centró en la rehabilitación de la provincia de Qala-i-Naw y la puesta en marcha del hospital de campaña (Role 2E) de Herat. Además de sus primeras actuaciones en Kabul, donde fueron enviados los primeros 350 militares.

En la actualidad, a través de la misión Apoyo Decidido, los militares españoles desplegados en Afganistán (27) contribuyen desde los cuarteles generales de Kabul a la formación y asistencia de las fuerzas afganas. En adición, desde 2018, una de las capacidades adicionales que España ha aportado es el despliegue de su Fuerza de Operaciones Especiales (FOE), a través de la cual se ha entrenado y asesorado a fuerzas afganas de operaciones especiales³¹.

- Logros. A modo de recopilación de la misión, España ha aportado a Afganistán *más seguridad y mejores infraestructuras para los ciudadanos*.

EUTM-Malí

La misión tiene como objetivo principal el adiestramiento militar en el sur de Malí a las unidades de infantería del ejército maliense de cara a crear una fuerza autónoma, la cual pueda defender el país frente a la amenaza yihadista. La misión es el pilar militar de la estrategia de la Unión Europea en la región, la cual persigue el progreso del país a niveles político, humanitario y en materia de seguridad y defensa.

29 Gobierno de España. *Ministerio de defensa: misiones en el exterior, Resolute Support, Afganistán* [en línea]. Madrid, Ministerio de Defensa de España. [Consulta: 20 de febrero de 2021]. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/misiones/en_exterior/actuales/listado/afganistan.html

30 Expósito, J.L. (2019). Los grandes contingentes. *Revista Española de Defensa* [en línea]. Mayo, pp. 3. [Consulta: 19 de febrero de 2017]. Disponible en: <https://www.defensa.gob.es/Galerias/gabinete/red/2019/05/p-60-63-red-361-30-anyos-misiones.pdf>

31 Somonte, R. (2018). Visita al contingente español en Afganistán. *Revista Española de Defensa* [en línea]. Diciembre, p. 2.

De tal modo, las principales tareas del contingente español en Malí son³²:

- Adiestramiento de la fuerza sin participación directa en operaciones de combate.
- Asesorar en las cadenas de mando y control.
- Recomendaciones en materia de derecho internacional humanitario.
- Apoyar al G5 Sahel en aras a mejorar la operatividad y cooperación con otros ejércitos de la región que integren la Fuerza Conjunta del G5 Sahel. Asesorando al Cuartel General de la Fuerza Conjunta del Sahel del G5.
- Contribuir a mejorar el Sistema de Educación Militar.

Descripción de la misión

- EUTM-Malí se encuentra liderada por un general de brigada español desde el 12 de enero de 2021, el cual está al mando de 700 militares de 28 países europeos³³.
- El contingente español está formado actualmente por 180 militares debido a las medidas anti-Covid, aunque su proyección máxima es de 280 efectivos, siendo España el principal contribuyente con el 24 % de las unidades. El grueso de los efectivos se encuentra en Koulikoro (157 militares), ya que aquí se realizan las tareas de adiestramiento y formación.
- En la actualidad, el contingente está integrado por la Brigada «Extremadura» XI y efectivos de la Brigada de Infantería de Marina «Tercio de Armada».
- Cronología. Tras el golpe de Estado de 2012 (por los tuaregs y Movimiento Nacional para la Liberación de Azawad) que llevó a la independencia del norte del país, en enero de 2013, el Gobierno de Malí solicita ayuda a Francia y se inicia la Operación Serval. Ante la situación de inseguridad y la petición de ayuda por parte del Gobierno maliense, se adopta la Decisión 2013/34/PESC del Consejo, de 13 de enero de 2013, la cual desarrollará la estructura y los objetivos de EUTM-Malí. Así, la misión se pone en marcha tanto por resoluciones de la ONU como por decisiones de la Unión Europea, debido al riesgo de que la crisis humanitaria y de seguridad en Malí se propague a toda la región del Sahel, siendo al mismo tiempo un peligro para Europa. En enero de 2013 el Consejo de la UE aprueba la misión de entrenamiento (la cual había sido expresa petición del Gobierno maliense) y en febrero llegan los primeros militares españoles.

32 Estado Mayor de la Defensa (2020). *Ministerio de Defensa: operaciones en el exterior* [en línea]. Madrid, Ministerio de Defensa de España. [Consulta: 21 de febrero de 2021]. Disponible en: <https://emad.defensa.gob.es/operaciones/operaciones-en-el-exterior/43-UE-EUTM-Mali/>

33 *Ibidem*.

De tal modo, la operación EUTM-Malí que lidera España se encuentra contribuyendo a la estabilización política del país, apoyando a restablecer la soberanía del Gobierno sobre los territorios del norte y la mejora de la operatividad con la Fuerza Conjunta del G5 Sahel para fortalecer la seguridad de la región.

EUTM-Somalia

El principal objetivo de la misión de la Unión Europea en Somalia (EUTM-Somalia) es el adiestramiento del ejército somalí con el objetivo de que este tenga plenas capacidades para combatir tanto el terrorismo como la piratería. Así, desde tierra, se complementa a la Operación Atalanta de cara a garantizar la seguridad de la región en beneficio, tanto del pueblo somalí, como de la comunidad internacional.

De tal modo, la misión de basa en 3 pilares³⁴:

- Formación.
- Tutorización.
- Asesoramiento estratégico.

Descripción de la misión

- En la actualidad España aporta 19 militares a la misión desplegados en Mogadiscio, los cuales sirven junto con efectivos de otros 10 países de la Unión Europea y Serbia. El contingente español desarrolla principalmente tareas de entrenamiento de unidades de infantería ligera, ingenieros de combate y cuadros de mando³⁵ de cara a combatir grupos terroristas que operan en la región como Al-Shabbaab.
- El enfoque de la misión es pasar progresivamente de la capacitación táctica directa al adiestramiento de los oficiales somalíes para que ellos se encarguen de la instrucción de sus hombres.
- Cronología³⁶. Desde que el 25 de enero de 2010 la Unión Europea pusiera en marcha la misión (amparada por Resolución 1872 de mayo de 2009 del Consejo de Seguridad de la ONU), España demostró su compromiso siendo el

34 Consejo de la Unión Europea (2020). *Comunicados de prensa* [en línea]. Madrid, Ministerio de Defensa de España. [Consulta: 21 de febrero de 2021]. Disponible en:

<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/12/23/operation-atalanta-eutm-somalia-and-eucap-somalia-mandates-extended-for-two-more-years/>

35 Estado Mayor de la Defensa (2020). *Ministerio de Defensa: operaciones en el exterior* [en línea]. Madrid, Ministerio de Defensa de España. [Consulta: 24 de febrero de 2021]. Disponible en: <https://emad.defensa.gob.es/operaciones/operaciones-en-el-exterior/44-EUTM-Somalia/>

36 Instituto Español de Estudios Estratégicos (2018). *Ministerio de Defensa: CESEDEN Análisis situación en Somalia*. Madrid.

primer país en asumir el mando de esta, la cual inicialmente se dirigía desde Uganda. El día 22 de abril de ese mismo año, el Congreso autorizaba el envío de efectivos españoles y el día 4 de mayo, la misión comenzaba su operatividad liderada por las FAS españolas.

- La necesidad de desplegar una misión internacional en la zona radicaba en que, en 2010, Somalia era un Estado fallido en el cual el crimen organizado, el terrorismo y la piratería actuaban impunemente. Así mismo, la ausencia de fuerzas de seguridad o estructuras estatales firmes, convertía al país en un refugio para los grupos de piratas que asaltaban buques en el Índico, y a los cuales la Unión Europea llevaba años enfrentándose en la Operación Atalanta.

Por ello, EUTM-Somalia surge como reforzamiento terrestre para complementar las operaciones navales de Atalanta, buscando formar a los efectivos del ejército somalí en aras a que se hagan cargo de la seguridad de su país.

Las FAS como garantes de la defensa nacional

En un mundo globalizado e interconectado, las amenazas y riesgos emergentes repercuten a nivel global representando un desafío para toda la comunidad internacional. Ejemplo de ello es la eclosión del terrorismo yihadista a nivel mundial o el calentamiento global. Por esto, garantizar la seguridad en el exterior es fundamental para proteger el territorio nacional.

El compromiso y la labor de las Fuerzas Armadas se traducen en el desarrollo de misiones en el exterior y, como garantes de la defensa nacional, en el apoyo a la Administración Pública y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE).

Cooperación entre las Fuerzas Armadas y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado

La colaboración entre las Fuerzas Armadas y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado se lleva a cabo para garantizar la seguridad y defender el Estado de derecho tanto dentro, como fuera de las fronteras nacionales. Por ello, a nivel nacional, los ministerios de Defensa e Interior colaboran de forma activa, solidaria y efectiva, a través de la realización de actividades y operaciones conjuntas; y la elaboración de documentos estratégicos y operativos con el fin de hacer frente a los riesgos y amenazas para la seguridad nacional.

Colaboración interministerial Defensa-Interior

A nivel ejecutivo, la colaboración interministerial en el ámbito de la seguridad y defensa se lleva a cabo a través de diversos órganos creados con el fin de promover e

impulsar la coordinación y cooperación en materia de seguridad. El Consejo de Seguridad Nacional³⁷ es el órgano encargado de asesorar al presidente del Gobierno en la dirección del Sistema de Seguridad Nacional y la Política de Seguridad Nacional. Asimismo, se encarga de la elaboración de la Estrategia de Seguridad Nacional, cuya actualización se aprobó en diciembre de 2017.

El Consejo de Defensa Nacional³⁸ es el órgano que asesora al presidente en materia de defensa nacional. Dicho organismo está formado por el presidente del Gobierno, los vicepresidentes, y los ministros de Defensa e Interior, entre otros. Según se recoge en la Ley Orgánica de Defensa Nacional 5/2005³⁹, entre sus funciones, el CDN asiste al Ejecutivo en materia de gestión de crisis y conflictos armados que afecten a la defensa nacional.

A su vez, la Estrategia de Seguridad Nacional⁴⁰ destaca la importancia de promover un *posicionamiento común* de todos los órganos con competencias en seguridad, además de *potenciar sinergias y alinear recursos del Estado*.

Colaboración FAS y FCSE

En las últimas décadas, la cooperación de las FAS y los FCSE se ha traducido en diferentes iniciativas relacionadas con la diplomacia, la seguridad y la defensa. Según recoge la última Directiva de Defensa Nacional, aprobada en junio de 2020, las Fuerzas Armadas son las encargadas de garantizar una defensa eficaz con el apoyo de la sociedad civil y *complementadas por otros instrumentos de seguridad del Estado*⁴¹, por ejemplo, la Policía Nacional y la Guardia Civil, bajo el amparo del Ministerio del Interior.

Ejemplo claro de la coordinación entre las FAS y los FCSE ha sido la operación Balmis, llevada a cabo por todo el territorio nacional con el despliegue de más de 2.500 efectivos pertenecientes a los tres Ejércitos, la UME y la Guardia Real para hacer frente a la crisis sanitaria derivada de la pandemia COVID-19.

37 Gobierno de España (2021). *Gabinete de la Presidencia del Gobierno: Consejo de Seguridad Nacional* [en línea]. Madrid, Departamento de Seguridad Nacional. [Consulta: 16 de marzo de 2021]. Disponible en: <https://www.dsn.gob.es/es/sistema-seguridad-nacional/consejo-seguridad-nacional#collapseFour>

38 Gobierno de España (2021). *Ministerio de Defensa: Consejo de Defensa Nacional* [en línea]. Madrid, Ministerio de Defensa de España. [Consulta: 16 de marzo de 2021]. Disponible en: <https://www.defensa.gob.es/defensa/consejodefensa/index.html>

39 España (2005). Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional. *Boletín Oficial del Estado*. Madrid.

40 Gobierno de España (2017). *Presidencia del Gobierno: Estrategia de Seguridad Nacional* [en línea]. Madrid, Presidencia del Gobierno.

41 Gobierno de España (2020). *Ministerio de Defensa: Directiva de Defensa Nacional* [en línea]. Madrid, Ministerio de Defensa.

Las Fuerzas Armadas participan en misiones permanentes⁴² que sacan a relucir su compromiso con los ciudadanos, su papel como garantes de la defensa nacional y su apoyo a los FCSE. Estas misiones se complementan con el apoyo prestado en situaciones consideradas *de riesgo o catástrofe* a las autoridades civiles, en misiones de protección civil o auxilio a la población civil.

En coordinación con las FCSE, algunas de las misiones permanentes específicas de las Fuerzas Armadas son las siguientes:

- El Ejército de Tierra desarrolla tareas relacionadas con protección de fronteras y protección medioambiental. Asimismo, apoya al sector de la sanidad y ayuda en la lucha contra catástrofes naturales⁴³.
- La Armada española colabora activamente con el Centro de Inteligencia contra Terrorismo y Crimen Organizado (CITCO), dependiente del Ministerio del Interior, en el control de tráfico ilícito. Asimismo, protege las fronteras y monitoriza la inmigración ilegal y las mafias⁴⁴.
- El Ejército de Aire realiza diversas misiones en apoyo a las FCSE en materia antiterrorista. A su vez, desarrolla operaciones de lucha contra incendios y vigilancia aduanera.
- La Unidad Militar de Emergencias está considerada como una herramienta de la Acción del Estado con la misión de complementar los servicios de emergencias de la Administración Pública del Estado y, a su vez, otras administraciones como las comunidades autónomas⁴⁵.

En materia antiterrorista, la coordinación y los esfuerzos por combatir el fenómeno del terrorismo se han plasmado en la elaboración de documentos estratégicos y operativos como la Estrategia Nacional contra Terrorismo y el Plan Estratégico Nacional de Lucha Contra la Radicalización Violenta (PEN-LCRV).

Estrategia nacional contra el terrorismo (2019-2022)

A través de este documento, se plasma la voluntad de los ministerios de Interior y Defensa, así como del Departamento de Seguridad Nacional de combatir la amenaza terrorista de una forma coordinada, cooperativa y unificada.

42 Gobierno de España (2020). *Ministerio de Defensa: misiones permanentes* [en línea]. Madrid, Ministerio de Defensa. [Consulta: 16 de marzo de 2021]. Disponible en: <https://www.defensa.gob.es/misiones/espanna/>

43 *Ibidem*.

44 *Ibidem*.

45 Gobierno de España (2020). *Ministerio de Defensa: Unidad Militar de Emergencias* [en línea]. Madrid, Ministerio de Defensa. [Consulta: 16 de marzo de 2021]. Disponible en: https://ume.defensa.gob.es/CONOCENOS/Bienvenida_del_General/

Dicha estrategia, contemplada para el periodo 2019-2022, ha sido elaborada por el Centro de Inteligencia Contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO) del Ministerio del Interior. Así, se sustituye a la Estrategia integral contra el terrorismo internacional y la radicalización (EICTIR) del año 2012.

El documento marca el terrorismo *como* «una de las principales amenazas a las que se enfrenta nuestro país⁴⁶» focalizándose tanto en el peligro que supone la comisión de posibles atentados como en la propaganda y la narrativa que los grupos terroristas realizan a través de los medios de comunicación social.

Así pues, con la amenaza del terrorismo yihadista como telón de fondo, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE) por un lado, y las FAS por otro, tienen la misión de: prevenir y detener ataques en territorio nacional los primeros, y disuadir y realizar una proyección internacional de la fuerza, los segundos. Ambos actores son de vital importancia para una efectiva respuesta al fenómeno terrorista ya que, para lograr un Estado seguro, el entorno internacional también debe serlo.

Contexto

Pese a que el texto se focalice en temas como la amenaza de los yihadistas retornados, la financiación del terrorismo o la radicalización en cárceles, la importancia de la participación de las FAS radica en el hecho de que para lograr limitar el impacto que grupos terroristas extranjeros puedan provocar en España, se debe garantizar que los países vecinos posean unas fuerzas de seguridad fuertes y competentes capaces de responsabilizarse de la estabilidad de sus territorios.

Así pues, el principal objetivo de las FAS es salvaguardar la integridad de España, y esto pasa por actuar en el extranjero, cooperando con otras naciones para evitar que grupos terroristas ataquen España⁴⁷. Minimizando la actividad terrorista en otros países mediante la formación de sus FAS y FCSE, se logra reducir la capacidad de actuación y el posible impacto que podría tener la actividad terrorista de estos grupos en nuestro país.

Por ello, la contribución de las FAS en Estrategia nacional contra el terrorismo es uno de los pilares esenciales en cuanto a la actuación operativa a nivel nacional e internacional⁴⁸.

46 Gobierno de España (2019). *Ministerio del Interior: Estrategia nacional contra el terrorismo* [en línea]. Madrid, Ministerio del Interior.

47 Gobierno de España. *Ministerio de Defensa: EUTM-Mali misiones en el exterior* [en línea]. Madrid. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/misiones/en_exterior/actuales/listado/eutm-mali.html

48 GESI. Grupo de estudios de seguridad internacional. *El empleo de las fuerzas armadas en la lucha contra el terrorismo* [en línea]. Disponible en: <http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/el-empleo-de-las-fuerzas-armadas-en-la-lucha-contra-el-terrorismo>

Objetivos

La estrategia se basa en 4 pilares bien definidos; prevenir, proteger, perseguir y preparar la respuesta. Para lograrlos, la cooperación Ministerio de Defensa-Ministerio del Interior es esencial debido a que los principales grupos terroristas, que son una amenaza para España operan desde el extranjero⁴⁹, en países inestables donde la presencia de FAS se ha vuelto imprescindible para mantener la seguridad de cualquier operativo policial o civil:

1. La prevención se realiza tanto dentro del territorio nacional como en terceros países. Como ya se ha indicado, fortaleciendo a las fuerzas de seguridad de otros países proclives a ser refugio para grupos terroristas como Malí, Somalia, Irak o Afganistán, prevenimos la actuación de tales grupos en España.
2. Protegiendo las fronteras y comunidades de estos países inseguros, protegemos nuestra propia comunidad. Llevando estabilidad a través de las misiones internacionales se prevé la posible radicalización de individuos en estos países y, por ende, el envío de propaganda y narrativas yihadistas a territorio español⁵⁰. Reduciendo la vulnerabilidad de las sociedades en el extranjero, reducimos nuestra vulnerabilidad. Asimismo, FCSE y FAS cooperan en la protección de infraestructuras críticas nacionales y europeas en España, elementos clave del correcto funcionamiento de nuestra sociedad (FAS intervendrían en un nivel de alerta 5)⁵¹.
3. En cuanto a la persecución, la información recogida sobre el terreno por las FAS en sus misiones es esencial para la elaboración de inteligencia por parte de las FCSE. Esta información permite identificar a potenciales objetivos terroristas que se encuentren en España o a ciudadanos españoles (o residentes en España) desplazados a zonas de combate que puedan retornar, investigar sus redes de financiación, armamento, adiestramiento... permitiendo establecer operativos y detener a los criminales, así como desarticular la ayuda y logística que perciben del exterior.
4. La preparación para la respuesta se erigiría como *última frontera* al orientar las actuaciones de cara a reducir las consecuencias de un posible atentado, es decir, cuando hayan fallado los elementos anteriores. En este punto, FCSE y FAS actuarían conjuntamente ante un ataque terrorista de gran envergadura que requiera una elevación de la alerta antiterrorista al nivel 5⁵². Se actuaría empleando todos los recursos necesarios frente a una amenaza a la integridad del Estado.

49 Gobierno de España. *Ministerio del Interior: Estrategia nacional contra el terrorismo...Op. cit.*

50 Real Instituto Elcano. *De Malí en peor*. Seguridad y Defensa [en línea]. Madrid. Disponible en: <https://blog.realinstitutoelcano.org/el-sahel-de-mali-en-peor/>

51 Gobierno de España. *Ministerio del Interior: nivel de alerta antiterrorista* [en línea]. Madrid. Disponible en: <http://www.interior.gob.es/prensa/nivel-alerta-antiterrorista>

52 *Ibidem*

Características

Nos encontramos ante una estrategia con una visión integral del fenómeno terrorista, abordando la problemática de los extremismos violentos y buscando defender a la sociedad frente a la radicalización y las ideologías violentas que desembocan en el terrorismo.

Asimismo, el documento abarca el terrorismo como un fenómeno global, donde las redes terroristas internacionales operan desde múltiples países. Prueba de ello, terrorismo yihadista supone a día de hoy la mayor amenaza a nuestra seguridad. Así pues, de todas las detenciones realizadas desde 2012 por terrorismo, el 70 % estuvieron relacionadas con yihadismo, el 20 % con ETA y el 10 % restante con otras organizaciones terroristas⁵³.

El declive de Daesh en Siria e Iraq marca un punto de inflexión. Esto se debe a que, ante la pérdida territorial del califato, se orientó la estrategia a aumentar los atentados en los países de origen en lugar de buscar el desplazamiento de combatientes a zonas de conflicto⁵⁴.

Colaboración y misión

El documento hace hincapié en la colaboración de todas las instituciones nacionales y coaliciones internacionales de las que España forma parte, englobando a las FAS y su actuación internacional.

La misión trata de defender los valores, libertades y derechos de los españoles y de sus intereses tanto dentro como fuera de España. Para lograrlo, se establece el objetivo de neutralizar la amenaza terrorista, minimizando la vulnerabilidad de los ciudadanos y frenando la radicalización del extremismo violento⁵⁵.

Pilares y líneas de actuación

La estrategia se divide en 4 pilares fundamentales (prevenir, proteger, perseguir y preparar la respuesta) desarrollados por diversos ejes de actuación, a la vez que cada pilar posee 3 ámbitos de actuación: interno, externo y espacios comunes globales.

⁵³ Gobierno de España. *Ministerio del Interior: Estrategia nacional contra el terrorismo...* Op. cit.

⁵⁴ Atalayar. *Daesh vuelve a aumentar su amenaza en Siria e Irak, según la ONU* [en línea]. Disponible en: <https://atalayar.com/content/daesh-vuelve-aumentar-su-amenaza-en-siria-e-irak-seg%C3%BAAn-la-onu>

⁵⁵ Gobierno de España. *Ministerio del Interior: Estrategia nacional contra el terrorismo...* Op. cit.

En cuanto a la cooperación FCSE-FAS, esta se dará principalmente en el ámbito externo ya que, a través de las misiones internacionales de las FAS, la lucha antiterrorista adquiere un tratamiento integral.

- En el pilar prevenir, España promueve la colaboración con los aliados de la OTAN, Consejo de Europa, UE y ONU, aumentando la colaboración con servicios policiales y de inteligencia con estos países, ante la evidencia de la cada vez más extensa red internacional logística y financiera que sustenta las actividades terroristas.

Esta colaboración ha tenido como resultado la detención de más de 100 personas en 12 países distintos, donde la lucha contra el terrorismo yihadista representa un 60 % del total de las operaciones⁵⁶. Mediante esta cooperación se busca identificar los factores que favorecen el extremismo violento y el terrorismo.

- En cuanto al pilar proteger, se busca identificar las posibles amenazas a nivel nacional e internacional. A nivel nacional dando especial importancia a la protección de infraestructuras críticas por FCSE y FAS en su caso y, a nivel internacional, protegiendo a ciudadanos españoles, instituciones e intereses en zonas de riesgo de gran importancia como Sahel u Oriente Medio (países como Iraq, Afganistán, República Centro Africana o Malí).

En este punto, el documento hace especial referencia al «intercambio de información con las Fuerzas Armadas sobre zonas de despliegue o con representación oficial en el exterior⁵⁷». Asimismo, se busca luchar contra la proliferación del tráfico internacional de material NRBQ, armas y explosivos. En este aspecto, la coordinación FAS-FCSE es esencial ya que las armas ilícitas pueden ir tanto de países europeos a zonas de conflicto, pudiendo ser usadas en atentados contra las tropas españolas en el extranjero, como fluir de zonas de conflicto hacia el territorio nacional (aprovechando la laxa regulación de países vecinos), ante la posibilidad de ser empleadas por células en nuestro territorio contra la población civil.

Cabe añadir la protección en el entorno virtual, donde las FAS desde el Mando Conjunto del Ciberespacio, realizan una labor de monitorización y defensa contra cualquier ataque cibernético contra la soberanía española, incluyendo las acciones terroristas que puedan afectar tanto a las tropas como a la sociedad en general.

- Abordando el pilar perseguir, hay que destacar la actuación del CITCO como nexo de unión entre FAS y FCSE, al ser el centro que aglutina la inteligencia que proporcionan las unidades militares y policiales, habilitando un flujo de

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ *Ibidem*.

información constante y una mejor coordinación de las operaciones antiterroristas⁵⁸. Esta intercomunicación permite realizar una labor en prospectiva de cara a prever las posibles amenazas que podrían darse a nivel nacional e internacional, analizando la situación de países en conflicto donde se asienten grupos terroristas potencialmente peligrosos, facilitando su neutralización antes de que puedan atacar los intereses españoles.

Así pues, se propone potenciar instrumentos bilaterales con otros Estados para la investigación y detención de elementos terroristas, así como instrumentos multilaterales para llevar a cabo operativos a nivel OTAN (cooperando con otros ejércitos y FCSE en países como Iraq o Afganistán), nivel UE a través de Europol y Eurojust, y a nivel internacional a través de Interpol.

De tal modo, se logra no solo facilitar la investigación del terrorismo como delito, si no incrementar la seguridad de terceros países mediante misiones de adiestramiento para mejorar sus capacidades antiterroristas y crear un entorno seguro para España ya que, si sus vecinos son estables, nuestras fronteras estarán más seguras.

- En último lugar, el pilar preparar la respuesta busca contrarrestar el efecto de una acción terrorista, minimizando consecuencias y buscando restablecer la normalidad. En consecuencia, mediante la coordinación con los aliados en la acción exterior del Estado, se pretende reducir la vulnerabilidad de los ciudadanos, empresas e intereses nacionales en el extranjero frente a actos terroristas.

Una de las principales herramientas en esta área en la que se puede observar la cooperación Ministerio del Interior- Ministerio de Defensa, versará en⁵⁹:

«Robustecer la cooperación internacional, especialmente en el ámbito UE y en el área mediterránea (área en la que se llevan a cabo operación de coordinación policial-militar en la lucha contra el tráfico de armas, entre otros)⁶⁰».

Además, la Estrategia nacional contra el terrorismo presenta al Comité Especializado contra el Terrorismo (órgano de apoyo del Consejo de Seguridad Nacional), como punto de contacto entre el Ministerio de Defensa por un lado, y la Comisaría General de Información del Cuerpo Nacional de Policía y la Jefatura de Información

⁵⁸ Gobierno de España. *Ministerio del Interior: Centro de Inteligencia Contra el Terrorismo y el Crimen Organizado*. [en línea]. Disponible en: http://www.interior.gob.es/prensa/noticias/-/asset_publisher/GHU8Ap6ztgsg/content/id/2624738

⁵⁹ Gobierno de España. *Ministerio del Interior: Estrategia nacional contra el terrorismo... Op. cit.*

⁶⁰ Gobierno de España. *Ministerio de Defensa: Operation Sea Guardian. Misiones en el exterior... Op.cit.,*

de la Guardia Civil por otro, siendo estas últimas representantes del Ministerio del Interior y máximas encargadas de la lucha antiterrorista a nivel nacional e internacional en las FCSE⁶¹.

Esta estrategia se erige como *piedra angular* para articular la actuación de España frente al terrorismo, de cara a salvaguardar la seguridad nacional y los intereses españoles dentro y fuera de nuestras fronteras.

Así pues, la lucha contra el terrorismo se plantea como una tarea coordinada entre FCSE y FAS, cada uno en su ámbito de actuación, para lograr la consecución de los 4 pilares de esta estrategia. Lucha global que exige el apoyo y cooperación con países aliados a través de organizaciones internacionales como la UE, OTAN, ONU, OSCE y otras organizaciones o coaliciones en las que participe España.

A través de este documento, España reitera el compromiso antiterrorista de «hacer uso de todos los medios del Estado de derecho para conseguir su derrota⁶²» mediante la actuación coordinada de FCSE, FAS y servicios de inteligencia.

Plan estratégico nacional de lucha contra la radicalización violenta (PEN-LCRV)

El papel que desempeñan las Fuerzas Armadas y el Ministerio de Defensa ha adquirido vital importancia en el PEN-LCRV del 2015. El plan se centra en la antigua Estrategia de seguridad nacional de 2013, renovada en 2017, y la cual tiene prevista su actualización este año 2021.

Además de la futura ESN 2021, se espera que el Ministerio del Interior alcance su compromiso de elaborar un nuevo *Plan estratégico nacional de prevención y lucha contra la radicalización violenta*⁶³. Algo que también se contempla en la Estrategia contra terrorismo de 2019, la cual establece entre sus *ejes prioritarios* la revisión, actualización y desarrollo del PEN- LCRV⁶⁴.

61 Gobierno de España. *Departamento de Seguridad Nacional. Comité Especializado Contra el Terrorismo* [en línea]. Disponible en: <https://www.dsn.gob.es/es/commit%C3%A9-especializado-contra-terrorismo#collapseTwo>

62 Gobierno de España. *Ministerio del Interior: Estrategia nacional contra el terrorismo...* Op. cit.

63 Departamento de Seguridad Nacional (2020). *Nacional-lucha contra el terrorismo/crimen organizado* [en línea]. Madrid, Departamento de Seguridad Nacional. [Consulta: 28 de marzo de 2021]. Disponible en: <https://www.dsn.gob.es/en/actualidad/seguridad-nacional-ultima-hora/nacional-%E2%80%93-lucha-contra-terrorismocrimen-organizado>

64 Gobierno de España (2019).. *Gabinete de la presidencia del Gobierno: Departamento de Seguridad Nacional. Estrategia nacional contra el terrorismo 2019* [en línea]. Madrid, Departamento de Seguridad Nacional. [Consulta: 12 de marzo de 2021]. Disponible en: <https://www.dsn.gob.es/es/documento/estrategia-nacional-contra-terrorismo-2019>

No obstante, ante los posibles cambios venideros, durante los últimos 6 años ha quedado demostrado también la importancia que adquiere el Ministerio de Defensa y las FAS en la lucha contra la radicalización violenta yihadista, objetivos que quedaron plasmados ya en la redacción del PEN-LCRV.

Contexto

Sin perjuicio de que el PEN-LCRV esté enfocado hacia toda clase de radicalización, las actuales y futuras amenazas a trabajar provienen del terrorismo yihadista. De tal modo, la coordinación entre Ministerio del Interior y Ministerio de Defensa adquiere relevancia desde el momento en el que las FAS se encuentran desplegadas en 11 misiones para combatir el terrorismo.

Así pues, las FAS contribuyen a la puesta en marcha de la estrategia de seguridad interior de la Unión Europea⁶⁵, la estrategia de seguridad nacional y la estrategia de lucha contra el terrorismo.

Objetivos

Entre los diferentes objetivos de la estrategia, la cooperación del Ministerio de Defensa y la FAS en el exterior son indispensables por tres motivos:

- El fenómeno de la radicalización violenta es una necesidad nacional que atraviesa fronteras.
- Es indispensable para cumplir con las directrices de la Unión Europea de lucha contra la radicalización y el extremismo violento. La cual alerta de lo siguiente:
«El regreso de los combatientes con sus familias debería continuar produciéndose y recuerda que los esfuerzos realizados a escala europea deben acompañarse con la ejecución de todas las actividades que la Unión Europea desempeña en el exterior: (Norte de África, Balcanes Occidentales, Turquía)⁶⁶».
- La PEN-LCRV es integral, por lo que implica y obliga a todos los ministerios implicado en la coordinación del ámbito de la seguridad pública⁶⁷.

⁶⁵ Aware. *Desde Europa* [en línea]. [Consulta: 8 de marzo de 2021]. Disponible en: <https://euaware.eu/desde-europa/>

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ Gobierno de España (2013). *Ministerio del Interior: Plan estratégico nacional de lucha contra la radicalización violenta* [en línea]. Madrid, Ministerio del Interior. [Consulta: 9 de marzo de 2021]. Disponible en: <http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/plan-estrategico-nacional-de-lucha-contra-la-radicalizacion-violenta/plan-estrategico-nacional/caracteristicas-del-plan>

Características

En cuanto a las cuatro características principales del PEN-LCRV cabe destacar que se trata de un Plan *estratégico, nacional, eficiente y coherente*.

No obstante, definirlo como *nacional* no conlleva reducirlo únicamente al ámbito interno ya que, como el mismo plan explica, abarca «todos los ámbitos de interés para España⁶⁸» y en la actualidad los límites entre la seguridad exterior y la interior se han difuminado.

La seguridad hoy en día no se puede compartimentar, las amenazas y riesgos se retroalimentan unos a otros y trascienden más allá de nuestras fronteras. No es solo doméstico o nacional. Además de las amenazas regionales y propias, España combate amenazas globales. La estrategia de seguridad para ser eficiente debe tener la capacidad de dar respuestas regionales, nacionales, europeas, y globales⁶⁹.

Plan y «dónde»

El plan es un documento estratégico por lo que tiene una estructura que decreta *dónde, cómo y cuándo*.

El *dónde* distingue 3 ámbitos de actuación, siendo el *externo* sobre el cuál el Ministerio de Defensa y las FAS adquieren mayor protagonismo.

«Fuera del territorio nacional. La estructura nacional de coordinación conocerá la acción exterior del Estado sobre el fenómeno de radicalización y extremismo violento y facilitará propuestas al Gobierno, en función de la acción que se deba llevar a cabo. La coordinación de las medidas propuestas corresponderá al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y la ejecución a cada departamento concernido, destacando el papel desempeñado por las FAS en el exterior [intereses y zona de influencia]⁷⁰».

Cómo y cuándo

El plan también establece *tres áreas funcionales* (antes, durante y después) sobre el cual deben llevarse a cabo acciones determinadas: *prevención, actuación y vigilancia*.

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ Gobierno de España (2011). *Estrategia española de seguridad. Una responsabilidad de todos*. Madrid, Gobierno de España. Disponible en: <http://www.lamoncloa.gob.es> y Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado: <http://publicacionesoficiales.boe.es>

⁷⁰ Gobierno de España (2013). *Ministerio del Interior: Plan estratégico nacional de lucha contra la radicalización violenta* [en línea]. Madrid, Ministerio del Interior... *Op. cit.*

En cuanto al *cómo*, debemos matizar que la estrategia española de seguridad dispone de herramientas para defender tanto los intereses exclusivamente nacionales, en este caso los de PEN-CLRV, como los compartidos con nuestros socios y aliados de la UE, la OTAN, la OSCE y demás organizaciones. Entre las más importantes que se deben poner en uso conjunto se encuentran las Fuerzas Armadas y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado⁷¹.

De tal modo, aunque el PEN-LCRV tiene establecido el ámbito interno como prioritario asumiendo el término geográfico local como escenario principal y focalizando las labores de actuación sobre los grupos locales y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en el ámbito externo el plan otorga la coordinación al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Coordinación.

Así pues, el plan establece que la estructura nacional de coordinación tendrá conocimiento de las labores de exterior del Estado en todo aquel asunto de afectación al fenómeno de la radicalización y el extremismo violento. No obstante, además de una importante labor informativa, las FAS pueden ser requeridas para actuar en las tres áreas funcionales:

- Prevenir (asistencia y participación en foros internacionales).
- Vigilar (apoyo, formación o colaboración con otros países).
- Actuar (envío de fuerzas armadas o fuerzas y cuerpos de seguridad del estado en escenarios de riesgo).

Estructura

El plan establece una sola estructura nacional de carácter interministerial, compuesta por miembros de 12 ministerios, entre los que se encuentran el Ministerio de Defensa. La coordinación la dirige el Ministerio del Interior implementando y desarrollando el plan en todo su contenido.

Tales requerimientos ponen de manifiesto el modo en el que la coordinación entre el Ministerio del Interior y el Ministerios de Defensa, así como las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y las Fuerzas Armadas, son un potenciador clave para que el PEN-LCRV se desarrolle con éxito.

Retos futuros

En abril de 2019 se cumplieron 70 años desde la fundación de la Organización del Tratado Atlántico Norte. El secretario general, Jens Stoltenberg, rememoró su crea-

⁷¹ *Ibidem*.

ción declarando que la OTAN es el único espacio donde Europa y América del Norte *discuten, deciden y actúan* de forma conjunta sobre los aspectos que conciernen a la seguridad y la defensa. Asimismo, dejó claro que todos los países miembros permanecen unidos «uno para todos y todos para uno⁷²».

El panorama actual en materia de seguridad y defensa, caracterizado por un mundo complejo y cambiante, saca a relucir la relevancia de la cooperación y coordinación a nivel nacional e internacional. En el territorio nacional, a través de la coordinación de los diferentes órganos de la Administración pública, el sector privado y la sociedad civil. A nivel internacional, fomentando la cooperación activa entre los Estados de la comunidad internacional y la aprobación de nuevas estrategias para combatir los riesgos y amenazas que ponen en peligro la seguridad y el bienestar globales.

Este documento pretende destacar diferentes ámbitos de actuación en prospectiva, a través de los cuales, se podría ver mejorada la cooperación y coordinación en la lucha contra el terrorismo.

Ámbito nacional: cooperación FAS y FCSE

A nivel nacional, los retos a los que se enfrenta España no son pocos, como bien se recoge en la Estrategia de seguridad nacional de 2017. Para hacer frente a los desafíos presentes y los emergentes, es imprescindible fomentar la cooperación entre las FAS y las FCSE tanto en el territorio nacional, como fuera de las fronteras. La presencia del ejército español en el interior complementaría y facilitaría el trabajo de la Policía Nacional, la Guardia Civil y los Cuerpos de Policía Local principalmente, en materia de lucha antiterrorista, seguridad ciudadana y flujos migratorios.

A nivel ejecutivo, se presenta evidente continuar promoviendo un flujo permanente de información entre los ministerios de Defensa e Interior a través de grupos de trabajo multidisciplinarios y organismos como el CITCO, el Consejo de Seguridad Nacional y el Consejo de Defensa Nacional. En materia de lucha antiterrorista, sería interesante aprobar la creación de un organismo que centre sus esfuerzos en combatir la expansión, radicalización y reclutamiento de nuevos terroristas, en línea con los documentos estratégicos mencionados en este documento.

Además de la colaboración en el interior de nuestras fronteras, la presencia de las FCSE y su experiencia en la lucha antiterrorista aportarían un gran valor añadido a las misiones internacionales de lucha contra el fenómeno terrorista, brindando asesoramiento y apoyo a las FAS españolas y los ejércitos de países aliados.

72 La Vanguardia (2019). En directo: Conferencia de prensa del secretario general de la OTAN. Londres [en línea]. Disponible en:

<https://www.lavanguardia.com/internacional/20191204/472056548441/conferencia-prensa-otan-londres-jens-stoltenberg-directo-video-seo-lv.html>

Ámbito internacional: implicación de la comunidad internacional

Las amenazas a la seguridad representan una constante histórica a la que los Estados de la comunidad internacional han tenido que hacer frente a través de esfuerzos conjuntos. La historia ha demostrado que los países son más fuertes cuando trabajan unidos con objetivos comunes. Por tanto, con vistas al futuro y los posibles riesgos que puedan eclosionar, es fundamental promover puntos de unión entre la comunidad internacional con el objeto de aprobar nuevas formas de cooperación y estrategias para combatir las amenazas a la seguridad global, entre estas, el terrorismo. Estrategias capaces de responder a las necesidades y riesgos actuales, y los que están por venir.

La aparición de nuevos espacios comunes globales como el ciberespacio ha supuesto el desarrollo de amenazas híbridas, caracterizadas por la combinación de elementos convencionales y novedosos que han aprovechado la consolidación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Grupos terroristas han adaptado sus estrategias de expansión al ciberespacio aprovechando ventajas como el bajo coste, la rapidez y el anonimato. Por esto, los países de la comunidad internacional y organizaciones internacionales deben aunar esfuerzos que se vean plasmados en la aprobación de nuevas resoluciones en materia de ciberseguridad.

Los recientes y sucesivos ciberataques perpetrados por Estados, cibercriminales y organizaciones terroristas dejan en evidencia la necesidad de llevar a cabo nuevas misiones internacionales que tengan como único ámbito de actuación el ciberespacio. La creación de un ciberejército español, bajo el marco de la OTAN, será clave para hacer frente a las amenazas futuras.

Cambio de rumbo desde Oriente Medio hacia el Sahel

En la actualidad, la región del Sahel se presenta como la principal preocupación en temas de seguridad para los países mediterráneos y, por lo tanto, para España. El terrorismo yihadista, el crimen organizado, redes de inmigración clandestina y trata de seres humanos, por un lado y las crisis demográfica, climática y económica que asolan la región por otro, la convierten en foco de capital interés para nuestro país.

Desde 2020, se observa cómo la política exterior española está dando un giro, habiendo cumplido los objetivos militares planteados en Oriente Medio (Irak y Afganistán), se reducen los despliegues de tropas para aumentarlos en las misiones en el Sahel. La proximidad geográfica de esta zona y la elevada influencia que tienen los acontecimientos ocurridos en ella para la seguridad nacional de España no hacen sino recalcar la necesidad de aumentar la presencia militar española y, por ende, el compromiso internacional en los países del Sahel.

Otros países de la UE como Francia llevan años pidiendo el aumento de los esfuerzos comunitarios en la región. Esta petición se justifica con hechos como la eliminación en Malí del líder de Al Qaeda en el norte de África, Abdelmalek Droukdel,

en junio de 2020, mostrando la efectividad de sus esfuerzos preventivos tanto a nivel interno como en Europa.

En junio de 2020, Pedro Sánchez reiteraba en la Cumbre del Sahel (Mauritania) el compromiso de España con esta región. El presidente de España anunciaba que, además de incrementar el número de efectivos en la misión EUTM-Malí (hasta 530 efectivos ya que el mandato de la misión engloba ahora formación a FAS de todos los países del G5 Sahel), los expertos del Centro de Adiestramientos Especiales de la Guardia Civil en (Logroño), instruirán a la gendarmería de los países del G5 Sahel.

El aumento de la presencia en el Sahel implicará reducir capacidades en misiones como Afganistán, teatro de operaciones donde el acuerdo entre el Gobierno de Kabul con los talibanes y la progresiva retirada de EE. UU. reduce la necesidad del despliegue español.

Actualmente, España aporta casi el 25 % de los efectivos militares en las misiones de la UE en África, siendo uno de los principales impulsores de la estabilización del continente junto con Francia. La presencia militar española es vital no solo en la protección de las fronteras nacionales, si no de las de todos los países de la UE.

Trabajar por reducir la presencia de grupos terroristas en el Sahel contribuirá a controlar la inestabilidad de la región, favoreciendo que las instituciones gubernamentales locales puedan establecer un modelo de Estado de derecho en su correspondiente territorio, permitiendo así la persecución eficiente de redes criminales y terroristas antes de que operen en España.

De tal modo, el aumento del despliegue militar en el Sahel de cara a los próximos años, en detrimento de las misiones en Oriente Próximo, señala que las principales amenazas a la seguridad de España se encuentran en África.

Incrementar misiones policiales

Sin embargo, aumentar la presencia militar no lo es todo. Como hemos visto, los países del Sahel son refugio de grupos yihadistas, zona de operaciones para organizaciones criminales dedicadas al tráfico de drogas y el contrabando, así como la principal ruta migratoria desde países como Senegal y Mauritania hacia España.

El Sahel afronta problemas que no se resuelven por la vía militar. Hay grupos armados que operan en la región dedicados al narcotráfico, radicalización yihadista y a apoyar el secesionismo (como los golpes de Estado en Malí de 2012 y 2020), problemas que exigen una aproximación más allá de la fuerza militar convencional. Por ello, incrementar la cooperación policial con estos países y la presencia de miembros de las FCSE en misiones internacionales es vital para asegurar una estabilización total de la región.

Aunque en una primera fase es necesaria la intervención militar y formación de las FAS locales para crear un entorno seguro y combatir problemas como la amenaza

directa de grupos terroristas, una vez se reduce considerablemente esta amenaza, la labor policial de prevención es capital.

Cuando se ha neutralizado la fuerza militar de los yihadistas, las fuerzas policiales poseen ventajas considerables. A parte de la amplia experiencia en antiterrorismo que poseen tanto la Policía Nacional y la Guardia Civil, su actuación en un país extranjero permite la formación y cooperación con las policías autóctonas para llevar a cabo la persecución de las células que aún operen en el terreno. Esto es importante ya que las FAS convencionales no poseen los medios ni la experiencia en investigar y prevenir actos terroristas sobre población civil, o neutralizar organizaciones criminales que financien la actividad terrorista o les provean de armas. Además, de cara a la opinión pública local, la presencia de un contingente de tropas extranjero podría llegar a verse como una *fuerza de ocupación*, situación que no ocurre en el ámbito policial ya que las FCSE no poseen ese componente bélico que caracteriza a un ejército.

Actualmente la Policía Nacional y la Guardia Civil (con su doble carácter policial y militar) participan en misiones en la región del Sahel, concretamente: misiones de la ONU en países como Centroáfrica, Sierra Leona, y misiones de la UE en Níger y Malí. Las misiones de los miembros de las FCSE se basan en asesoramiento y entrenamiento a las fuerzas de seguridad locales para capacitarles de herramientas de autogestión. Es una tarea muy importante debido a que generalmente estos países cuentan con pocos conocimientos técnicos en la persecución y prevención de delitos.

A modo de ejemplo, los agentes destacados en Malí participan en el proyecto GARSI de la UE, el cual tiene el objetivo de mejorar la seguridad en zonas de escasa presencia estatal (algo común ya que la geografía desértica y las escasas infraestructuras de comunicación lo dificultan). Asimismo, encontramos misiones como EUCAP Sahel Níger y EUCAP Sahel Malí de colaboración en la formación del sector policial y judicial.

A título individual, la Guardia Civil lidera la misión GARSI Sahel de formación de grupos de acción rápida de vigilancia y de intervención en el Sahel; y la Policía Nacional dirige el proyecto ECI Níger (Equipo conjunto de investigación) en la lucha contra las redes criminales vinculadas a la inmigración ilegal, el tráfico de personas y el tráfico de migrantes.

Las FAS y las FCSE españolas deben seguir cooperando para luchar contra la inseguridad fuera de nuestras fronteras, no solo para combatir al terrorismo en terceros países, si no para garantizar la seguridad nacional de España y de sus intereses.

Bibliografía

Arcos Sánchez, A. (2014). *El terrorismo de Al Shabab en Somalia*. Madrid.

ABC Blogs. OTAN (2020). *España renueva otros seis meses su misión OTAN de misiles Patriot en Turquía*. Madrid.

- Arteaga, F. (2020). De Malí en peor. Seguridad y Defensa. *Real Instituto El Cano*.
- Arteaga, F. y González, C. (2015). La respuesta militar a la crisis migratoria del mediterráneo. *Real Instituto El Cano*.
- Atalayar (2020). *Daesh vuelve a aumentar su amenaza en Siria e Irak, según la ONU*. Madrid.
- Aware. *Desde Europa* [en línea]. [Consulta: 8 de marzo de 2021]. Disponible en: <https://euaware.eu/desde-europa/>
- Consejo de la Unión Europea (2020). *Comunicados de prensa*. Madrid, Ministerio de Defensa de España.
- Constitución española. *Boletín Oficial del Estado*, 29 de diciembre de 1978, p. 10.
- Departamento de Seguridad Nacional (2021). *Ministerio de la Presidencia del Gobierno: Fuerzas Armadas de España: fin del despliegue en la misión de adiestramiento «Inherent Resolve» en Irak*. Madrid.
- European Union (2021). *EU Naval Force – Somalia. Operation ATALANTA*. Madrid.
- España (2005). Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional. *Boletín Oficial del Estado*. Madrid.
- Estado Mayor de la Defensa (2021). *Ministerio de Defensa: operaciones en el exterior*. Madrid.
- GESI. Grupo de estudios de seguridad internacional (2019). *El empleo de las fuerzas armadas en la lucha contra el terrorismo*. Madrid.
- Gobierno de España (2011). *Estrategia española de seguridad. Una responsabilidad de todos*. Madrid, Gobierno de España.
- (2013). *Ministerio del Interior: Plan estratégico nacional de lucha contra la radicalización violenta*. Madrid.
- (2017). *Gabinete de la Presidencia del Gobierno: Los jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN acuerdan la entrada de la Alianza en la coalición contra el Daesh*. Bruselas.
- (2019a). *Gabinete de la presidencia del gobierno: Departamento de Seguridad Nacional. Estrategia nacional contra el terrorismo*. Madrid.
- (2019b). *Ministerio del Interior: Estrategia nacional contra el terrorismo*. Madrid, Ministerio del Interior.
- (2020a). *Ministerio de Defensa: misiones en el exterior*. Madrid, Ministerio de Defensa de España.
- (2020b) *Ministerio de Defensa: Infografía misiones en el exterior (2 de julio de 2020)*, Madrid, Ministerio de Defensa de España.
- (2020c). *Ministerio de Defensa: misiones en el exterior*. Madrid, Ministerio de Defensa de España.

- (2021a). *Ministerio del Interior: Centro de Inteligencia Contra el Terrorismo y el Crimen Organizado*. Madrid.
- (2021b). *Departamento de Seguridad Nacional. Comité Especializado Contra el Terrorismo*. Madrid.
- (2021c). *Ministerio de Defensa: Infografía misiones en el exterior 2021*. Madrid, Ministerio de Defensa de España.
- (2021d). *Gabinete de la Presidencia del Gobierno: Consejo de Seguridad Nacional*. Madrid, Departamento de Seguridad Nacional.
- Hernández, V. (2016). Corporación en África, España ayuda a reforzar capacidades militares en países del Sahel y el Golfo de Guinea. *Revista Española de Defensa*, p. 1.
- Instituto Español de Estudios Estratégicos (2018). *Ministerio de Defensa: CESEDEN Análisis situación en Somalia*. Madrid.
- Infodefensa (2020). España destinará 1.176 millones en 2021 a misiones en el exterior de las Fuerzas Armadas. *Infodefensa*. Madrid, Information & Design Solution S.L.
- La Vanguardia (2019). En directo: Conferencia de prensa del secretario general de la OTAN. Londres.
- NATO (2021). Allied Joint Force Command Naples. Mission Irak. Italy.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2008). *Los derechos humanos, el terrorismo y la lucha contra el terrorismo*, n.º 32. Ginebra.
- Sánchez-Gil, L.M. (2021). *Repensando el concepto de ciberterrorismo*. Madrid, IEEE.
- Somonte, R. (2018). Visita al contingente español en Afganistán. *Revista Española de Defensa*. Diciembre, p. 2.

Artículo recibido: 23 de abril de 2021.

Artículo aceptado: 19 de mayo de 2021.

Leonardo SÁNCHEZ PELÁEZ
Doctorando en Union Europea. UNED.

Correo: lsanchez1290@alumno.uned.es

El COSI, una década dedicada a la política de seguridad interior de la Unión Europea

COSI, a decade dedicated to the internal security policy of the European Union

Resumen

Después de varios intentos frustrados, la aprobación del Tratado de Lisboa permitió la aparición del Comité Permanente de Cooperación Operativa en Materia de Seguridad Interior (COSI). Tras un periodo inicial de definición de los procedimientos de trabajo, el Comité ha ido apuntalando y ampliando sus responsabilidades, relacionadas con la cooperación judicial y policial, la aplicación de las líneas estratégicas de la seguridad interior, la lucha contra la delincuencia organizada o la cooperación de las agencias JAI. Paulatinamente, se han ido incluyendo cuestiones relacionadas con la lucha antiterrorista, a pesar de las reticencias de algunos Estados miembros. Diez años después de su creación, el COSI ha demostrado su ambición, capacidad de adaptación y su flexibilidad, características que han contribuido a consolidar su posición como actor relevante en el ámbito de la seguridad interior de la Unión Europea.

Palabras clave

COSI, seguridad interior, ciclo político, terrorismo, agencias JAI, Unión Europea.

Abstract

After several failed attempts, the signature of the Lisbon Treaty allowed the setting-up of the Standing Committee on Operational Cooperation on Internal Security (COSI). After an initial period of definition of the work procedures, the Committee has been strengthening and expanding its responsibilities, related to judicial and police cooperation, the implementation of the strategic directions of internal security, the fight against organized crime or the cooperation of the JHA agencies. Gradually, issues related to the fight against terrorism have also been added to its agenda, despite the reluctance of some Member States. Ten years after its creation, the COSI has demonstrated its ambition, adaptability and flexibility, abilities that have contributed to consolidating its position as a relevant actor in the field of internal security in the European Union.

Keywords

COSI, internal security, policy cycle, terrorism, JHA Agencies, European Union.

Citar este artículo:

Sánchez Peláez, L. (2021). El COSI, una década dedicada a la política de seguridad interior de la Unión Europea. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n.º 18, pp. 145-176.

Introducción

De igual forma que los atentados terroristas del 11 de septiembre en Estados Unidos provocaron un avance en la respuesta de la Unión Europea al terrorismo, la posterior actividad terrorista sufrida en territorio europeo, además de las crisis migratorias o la necesidad de una respuesta conjunta a una amenaza transnacional, como es la delincuencia organizada, han conseguido, lentamente, ir asegurando y ampliando ese avance que tras un vertiginoso impulso inicial parecía haberse estancado.

Este carácter esencialmente reactivo de la lucha antiterrorista de la Unión Europea¹ ha conseguido superar, a veces, la tradicional resistencia de las autoridades nacionales para ceder partes de la soberanía nacional vinculadas a la seguridad nacional.

En este proceso, el Comité Permanente de Cooperación Operativa en Materia de Seguridad Interior (COSI) se ha consolidado como uno de los grandes protagonistas del desarrollo de la cooperación europea en los asuntos de interior y de justicia, siendo un factor fundamental para conseguir una mayor integración europea en la política de seguridad interior.

Orígenes y responsabilidades

El COSI vio la luz en el año 2010, siguiendo el mandato del artículo 71 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que establecía la creación de un comité permanente, en el seno del Consejo, con el objetivo de garantizar, dentro de la Unión, el fomento y la intensificación de la cooperación operativa en materia de seguridad interior.

No era la primera vez que se hablaba de un comité de seguridad interior, cuya ausencia se consideraba como un déficit de la Unión Europea², en particular si se comparaba con el Comité Político y de Seguridad (COPS), un órgano procedente del segundo pilar. En el tratado por el que se instituye una constitución para Europa, firmado en 2004 pero nunca ratificado, ya se contemplaba la creación de este comité en su artículo III-261, cuya redacción era prácticamente idéntica a la del artículo 71 del TFUE.

Los atentados terroristas de 2001 en los Estados Unidos, y los de 2004 y 2005 en Europa, situaron a la seguridad interior entre las prioridades políticas de la Unión Europea. Precisamente tras los atentados de 2001 empezó a fraguarse la idea de un órgano de alto nivel encargado de los asuntos de interior. La Presidencia española del

¹ Powell, C. y Sorroza, A. (2009). La Unión Europea y la lucha contra el terrorismo global. *Política Exterior*, pp. 127-137.

² Bossong, R. y Rhinard, M. (2013). The EU Internal Security Strategy: towards a more coherent approach to EU security? *Studia Diplomatica*, vol. 66, n.º 2, pp. 45-58.

Consejo de 2002 ya protagonizó un primer intento³ y Luxemburgo contemplaba en el programa de su Presidencia de 2005 el inicio de los preparativos para el establecimiento de este comité⁴.

De haberse materializado entonces, hubiera contribuido, sin duda, a evitar el estancamiento o el olvido de parte de las medidas adoptadas en el fragor de la respuesta a los atentados.

Pero fue necesario que se ratificara el Tratado de Lisboa para que las previsiones sobre este órgano se consumaran, lo que unido a la formulación del Programa de Estocolmo⁵ y al impulso de la Presidencia española de 2010, favorable a la mejora de la seguridad de las fronteras y a la cooperación antiterrorista, convergieron en la idea de completar la estrategia de seguridad interior⁶.

El artículo 71 del TFUE se tradujo en la Decisión del Consejo 2010/131/UE de 25 de febrero de 2010⁷, por la que se crea el Comité permanente de cooperación operativa en materia de seguridad interior, que es el nombre que recibe el comité permanente al que hace referencia el tratado. El COSI propiciará, fomentará e intensificará la coordinación de la actuación de las autoridades competentes de los Estados miembros en materia de seguridad interior, facilitando y garantizando una cooperación y una coordinación operativas eficaces en el contexto del espacio de libertad, seguridad y justicia, en particular en los sectores a los que se aplica la cooperación policial y aduanera y entre las autoridades encargadas del control y la protección de las fronteras exteriores. Se ocupará también, cuando corresponda, de los aspectos de la cooperación judicial en materia penal que sean pertinentes para la cooperación operativa en materia de seguridad interior y evaluará asimismo la orientación general y la eficacia de la coordinación operativa, determinará sus posibles deficiencias o fallos y adoptará recomendaciones concretas que permitan resolverlos. El COSI prestará su asistencia al consejo de conformidad con las disposiciones del artículo 222 del tratado, referidas a la cláusula de solidaridad. No intervendrá en la dirección de operaciones, que seguirá siendo competencia de los Estados miembros, y no participará en la elaboración de actos legislativos. Además, cuando corresponda, se invitará, en calidad de observadores, a representantes

3 Arteaga Martín, F. (2010). La estrategia de seguridad interior de la Unión Europea. *Boletín Elcano*, n.º 124, p. 8. Horgby, A. y Rhinard, M. (2015). The EU's internal security strategy: A historical perspective. *Security Journal*, vol. 28, n.º 3, pp. 309-321.

4 Luxembourg Presidency of the Council of the European Union. *The Presidency's Priorities* [en línea]. [Consulta: 25 de mayo de 2021]. Disponible en: http://www.eu2005.lu/en/presidence/priorities_et_pgm/priorities/index.html#justice

5 Consejo Europeo (2010). *Programa de Estocolmo - Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano*. Diario Oficial de la Unión Europea. OJ C 115, 4.5.2010, pp. 1-38.

6 Bossong, R. Y Rhinard, M. *Op. cit.*, p. 49.

7 Consejo de la Unión Europea (2010). *2010/131: Decisión del Consejo, de 25 de febrero de 2010, por la que se crea el Comité permanente de cooperación operativa en materia de seguridad interior*. Diario Oficial de la Unión Europea. DO L 52 de 03-03-2010, p. 50.

de Eurojust, Europol, Frontex y otros organismos pertinentes, contribuyendo a garantizar una actuación coherente de dichos organismos.

Por último, el COSI estará obligado a presentar regularmente al consejo informes sobre sus actividades y mantener informado al Parlamento Europeo y a los parlamentos nacionales de los trabajos que esté llevando a cabo. Los citados informes cubren periodos de dieciocho meses.

Es preciso tener en cuenta que según los artículos 72 y 73 del TFUE los Estados miembros siguen siendo competentes en cuanto al mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior, así como de la seguridad nacional.

El Programa de Estocolmo también introdujo la obligación de que el COSI informara acerca de sus trabajos a los altos funcionarios de los Estados miembros en los ámbitos cubiertos por Justicia y Asuntos de Interior, que el Consejo Europeo consideraba de gran utilidad y que deberían fomentarse en la medida de lo posible.

Las funciones del COSI se iban acabando de perfilar con otros textos, como la Estrategia de seguridad interior de la Unión Europea⁸, en la que se destacaba que el comité se había creado para garantizar la eficaz coordinación y cooperación de las autoridades policiales y de gestión de fronteras, incluyendo el control y la protección de las fronteras exteriores y, cuando procediera, la cooperación judicial en asuntos penales relevantes para la cooperación operativa. Además, su labor se basaría, sobre todo, en las evaluaciones de amenazas y prioridades nacionales y de la Unión Europea.

Precisamente, entre los cometidos específicos del COSI se encontraba la supervisión y aplicación de esa estrategia de seguridad interior, que se convertirá en una de sus tareas prioritarias. También se encargaría de recibir información acerca de la coordinación y cooperación en la lucha contra la trata de seres humanos, según recogían los puntos 4.1 y 4.4.2 respectivamente del Programa de Estocolmo. En los borradores iniciales de este programa se relacionaba al COSI con los trabajos referidos a la estrategia de la UE en materia de lucha contra la droga 2005-2012, pero esta referencia desapareció en su versión final. En la continuación de esta estrategia correspondiente a los años 2013-2020⁹ sí se mencionó la necesidad de que el Grupo Horizontal «Drogas», como principal órgano de coordinación en materia de drogas del consejo, reforzara sus esfuerzos de coordinación para tener en cuenta los trabajos de aquellos órganos con un componente dedicado a las drogas, como es el COSI.

Cinco años más tarde, con la renovación de la Estrategia de seguridad interior¹⁰, se reafirmaba el papel del COSI, que recibió el encargo de elaborar una lista de medidas

8 Consejo de la Unión Europea (2010). *Estrategia de seguridad interior de la UE: hacia un modelo europeo de seguridad*. Doc. 5842/2/2010, 23 de febrero de 2010.

9 Consejo de la Unión Europea (2012). *Estrategia de la UE en materia de lucha contra la droga (2013-2020)*. Diario de la Unión Europea. 2012/C 402/01 OJ C 402, 29 de diciembre de 2012, pp. 1-10.

10 Consejo de la Unión Europea (2015). *Proyecto de conclusiones del consejo sobre la estrategia renovada de seguridad interior de la UE 2015-2020*. Doc. 9798/15, 10 de junio de 2015.

prioritarias para su ejecución, así como de supervisar e informar sobre los progresos realizados en su puesta en práctica, todo ello conjuntamente con la comisión y otros actores.

Una práctica habitual, no recogida en su instrumento normativo, es que los borradores de conclusiones del consejo referidas a temas de interés para la seguridad interior se examinen por el COSI, como paso previo al Comité de Representantes Permanentes (COREPER) o al Consejo. De alguna manera, esto confirma la importancia del COSI en la estructura comunitaria del ámbito de justicia e interior, reconociendo su capacidad de supervisión o coordinación del resto de grupos de trabajo relacionados, y constata que se trata de un órgano con una amplia perspectiva de la seguridad interior.

Por otro lado, es frecuente que aspectos que se deciden en el Consejo JAI, siempre que afecten a materia de seguridad interior y no sean eminentemente legislativos, se debatan antes en el COSI.

La Comisión Europea también se refirió al COSI, adjudicando a este comité la responsabilidad de garantizar que la cooperación europea se promoviera y reforzara, así como la de facilitar la coordinación de la acción de las autoridades competentes de los Estados miembros, acciones que la propia comisión se comprometía a apoyar¹¹. Y recomendaba que el COSI y el COPS trabajasen juntos y se reunieran con regularidad buscando la coherencia entre la estrategia de seguridad interior y la estrategia europea de seguridad y aprovechando las sinergias entre las políticas internas y externas, incluidas las evaluaciones de riesgos y amenazas.

Este marco estratégico ha ido variando, como en abril de 2015 con la presentación de la Agenda Europea de Seguridad¹², en la que la Comisión Europea exponía los principios de actuación de la Unión para responder de manera eficaz a las amenazas a la seguridad y los principales pasos previstos para su aplicación, e identificaba las tres prioridades para la acción inmediata: el terrorismo y radicalización; la delincuencia organizada internacional; la ciberdelincuencia. En este documento también se reconocía el papel central del COSI en relación con el ciclo de actuación de la Unión Europea contra la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia internacional, al que se hará referencia más adelante.

Al año siguiente, sobre la base de la Agenda Europea de Seguridad, se introdujo por primera vez el concepto de unión de la seguridad¹³. A partir de un nuevo enfoque diri-

11 Comisión Europea (2010). *Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo y al Consejo. La estrategia de seguridad interior de la UE en acción: cinco medidas para una Europa más segura*. COM(2010) 673 final, 22 de noviembre de 2010.

12 Comisión Europea (2015). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones Agenda Europea de Seguridad*. COM(2015) 185 final, 28 de abril de 2015.

13 Comisión Europea (2016). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo aplicación de la Agenda Europea de Seguridad para luchar contra el terrorismo y allanar el camino hacia una unión de la seguridad genuina y efectiva*. COM/2016/0230 final, 20 de abril de 2016.

gido a la responsabilidad compartida entre la Unión Europea y los Estados miembros, y bajo el liderazgo de la figura del comisario de la unión de la seguridad, creada específicamente para el desarrollo de este proceso, en julio de 2020 se aprobó la Estrategia de la Unión Europea para una unión de la seguridad¹⁴, que abarca el periodo 2020-2025 y se centra en cuatro áreas prioritarias: un entorno de seguridad que resista el paso del tiempo; hacer frente a las amenazas cambiantes; proteger a los europeos frente al terrorismo y la delincuencia organizada; un ecosistema de seguridad europeo sólido.

Por lo que respecta a la lucha antiterrorista, su inclusión en los trabajos del COSI ha ido de menos a más. A pesar de sus claras implicaciones para la seguridad interior, le ha costado encontrar su sitio debido a las reservas de algunas delegaciones nacionales, que no consideraban que debía ser una de sus responsabilidades. La siempre presente amenaza terrorista y la actividad desplegada por algunos Estados miembros han conseguido derribar parte de esa resistencia de manera que el COSI pueda desarrollar su labor de coordinación y de supervisión de las acciones contra el terrorismo de la Unión Europea.

En definitiva, el establecimiento del COSI se recoge en el tratado, y su desarrollo se ha ido sustentando y reforzando en diferentes documentos estratégicos tanto del Consejo como de la Comisión Europea, ayudado por el impulso de determinados Estados miembros interesados en progresar en la integración comunitaria en este ámbito de la seguridad interior.

Composición del COSI

El COSI está integrado por altos funcionarios del Ministerio del Interior o del Ministerio de Justicia de cada Estado miembro, así como por representantes de la comisión y del Servicio Europeo de Acción Exterior¹⁵.

Ni el artículo 71 del TFUE ni la Decisión del Consejo por la que se crea el COSI establecían la composición de este comité. Solamente se contemplaba la posible participación de los órganos y organismos de la Unión afectados, como Eurojust, Europol, Frontex o CEPOL, que asistirán en calidad de observadores. Para averiguar quién debe formar parte del COSI es preciso acudir a la declaración¹⁶ adoptada por el Consejo JAI el mismo día que se aprobó la decisión sobre su creación, en la que se establecía que «dado

14 Comisión Europea (2020). *Comunicación de la Comisión sobre la estrategia de la UE para una unión de la seguridad*. COM/2020/605 final, 24 de julio de 2020.

15 Consejo de la Unión Europea. *Comité Permanente de Cooperación Operativa en materia de Seguridad Interior (COSI)* [en línea]. [Consulta: 14 de marzo de 2021]. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/preparatory-bodies/standing-committee-operational-cooperation-internal-security/>

16 Consejo de la Unión Europea (2010). *Proyecto de decisión del consejo por la que se crea el COSI*. 5 de febrero de 2010. Doc. 5949/10.

su carácter operativo, el COSI tendrá su base en las capitales». Cada Estado miembro decidirá si cuenta con un único representante encargado de todos los temas o con diversos representantes que, en ambos casos, contarán con el apoyo adecuado. No obstante, el número de delegados estará limitado a fin de asegurar la eficiencia del trabajo del comité.

La indefinición sobre la representación de los Estados miembros en el COSI ha provocado que cada país adopte una solución diferente.

En España, la máxima responsabilidad de la delegación española recayó, en sus inicios, en el entonces director general de la Policía y de la Guardia Civil, quien fue, además, el primer presidente del comité. Posteriormente, la jefatura de la delegación la ha asumido el director del Gabinete del secretario de Estado de Seguridad o, como en la actualidad, la titular de la Dirección General de Relaciones Internacionales y Extranjería, quien se apoya en funcionarios de la propia Secretaría de Estado (Dirección General de Relaciones Internacionales y Extranjería y Gabinete del Secretario de Estado), de la Guardia Civil, de la Policía Nacional, de la Agencia Tributaria, de las policías autonómicas vasca y catalana y de los ministerios de Justicia y de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. Todos estos organismos contribuyen a los trabajos preparatorios del COSI, normalmente consensuando una postura común en los asuntos a tratar, en función de sus respectivas competencias, y participando en las diferentes actividades promovidas desde la Unión Europea. También pueden integrar a alguno de sus representantes en la delegación española que se desplaza a las reuniones del Comité en Bruselas, aunque las intervenciones en nombre de España las realiza, salvo excepciones, la persona que ostenta la jefatura de la delegación.

Las delegaciones del resto de Estados miembros pueden estar a cargo de directores de agencias policiales o de altos cargos del Ministerio del Interior o del Ministerio de Justicia, pero también de funcionarios de menor nivel, como responsables de relaciones internacionales de los cuerpos policiales, asesores ministeriales o diplomáticos o funcionarios de las representaciones permanentes en Bruselas.

Por su parte, las agencias JAI suelen estar representadas por su alta dirección, siendo habitual que, en función de la temática, asista su director ejecutivo, o alguno de los subdirectores.

El que se podría considerar como su órgano equivalente en el ámbito de la seguridad exterior, el COPS, está formado por embajadores de los Estados miembros con base en Bruselas. Otra diferencia importante con respecto al COSI es que mientras que este último Comité se suele convocar dos o tres veces al semestre, el COPS se reúne habitualmente dos veces por semana.

Esa composición heterogénea del COSI no satisface a todos los Estados miembros, alguno de los cuales ha limitado su nivel de representación¹⁷, pero no ha variado sus-

17 Scherrer, A., Jeandesboz, J. y Guittet, E.-P. (2011). *Developing an EU Internal Security Strategy, fighting terrorism and organised crime*. European Parliament's Committee on Civil Liberties. Report N.º PE 462.423.

tancialmente desde que celebró su primera reunión. Si el objetivo es contar con un órgano con peso específico en el ámbito de justicia y asuntos de interior, la opción elegida por algunos en la designación de sus jefes de delegación no parece la más acertada. Pero lo realmente importante es que, independientemente del nivel de representación, los que participen en el COSI estén provistos de suficiente capacidad de decisión y de flexibilidad para evitar obstrucciones o retrasos en los asuntos llevados a debate.

En el desarrollo de sus responsabilidades, el COSI recibirá el apoyo de la Secretaría General del Consejo de la UE (Dirección General de Justicia e Interior) que ejerce la labor de secretaría y asistencia al COSI, preparación de agendas, elaboración de documentos y sus revisiones, asistencia a la Presidencia y Estados miembros, etc. Es decir, una especie de estado mayor cualificado, con una muy notable influencia en el proceso de decisión. Por su parte, los consejeros JAI destacados en las respectivas representaciones permanentes ante la Unión Europea, reunidos bajo la configuración de Grupo de Apoyo al COSI, desempeñarán una función auxiliar y se reunirán cuando resulte necesario entre las reuniones del COSI.

La Presidencia del Comité es rotatoria, en función del país que presida semestralmente el Consejo de la Unión Europea, y los programas se establecen por el trío de presidencias por un periodo de 18 meses. Sus reuniones ordinarias se celebran en Bruselas, con una frecuencia de dos o tres sesiones cada seis meses. Además, en cada semestre se suele organizar una reunión informal que tiene lugar en el país que ostenta la Presidencia de turno.

Actividad inicial del COSI y primeros años de funcionamiento (2010-2013)

La primera reunión del comité, que tuvo lugar precisamente bajo presidencia española, se celebró el 11 de marzo de 2010, Día Europeo de las Víctimas del Terrorismo, justo seis años después de los atentados de Madrid.

Tal y como recogía el primer informe periódico del COSI al Parlamento Europeo y a los parlamentos nacionales¹⁸, la fase inicial se centró en la determinación del papel y cometidos del Comité en desarrollo de lo dispuesto en la Decisión del Consejo por la que se crea el COSI, la Estrategia de seguridad interior y el Programa de Estocolmo. Así pues, parte de su energía se dedicó a intentar traducir el ambiguo mandato que había recibido y buscar su espacio en un terreno en el que se corría el riesgo de duplicar esfuerzos con otros grupos o con la comisión.

Lo cierto es que en el programa JAI del trío de presidencias aparecía en un lugar preeminente la creación y el desarrollo del COSI como una de las responsabilidades

¹⁸ Consejo de la Unión Europea (2011). *Informe al Parlamento Europeo y parlamentos nacionales relativo a los trabajos del COSI durante el periodo enero-2010 junio-2011*. 23 de septiembre de 2011. Doc. 14614/11.

relevantes. Posteriormente se relacionaban todos los campos en los que se pretendía actuar, muchos de los cuales caerían bajo la competencia del COSI. Ya desde las primeras reuniones quedó clara la ambición de los Estados miembros y su deseo de llegar a resultados concretos y tangibles, lo que se entiende teniendo en cuenta que algunos llevaban casi una década esperando poder contar con un foro de trabajo como el del COSI.

En la primera reunión se abordaron cuestiones importantes, como el estado de la seguridad interna de la UE con vistas a su discusión en el consejo, el proyecto Harmony, origen del ciclo de actuación de la Unión Europea contra la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia internacional (también conocido como ciclo político), la cooperación entre agencias JAI, las operaciones conjuntas o, incluso, la lucha antiterrorista, esto último a pesar de la resistencia de alguna delegación.

En las siguientes reuniones se continuó hablando de cooperación entre agencias JAI, la protección de las fronteras exteriores y lucha contra la inmigración irregular, o el estado de los proyectos COSPOL¹⁹, pero también se quiso empezar a dar forma a lo que se consideraba una de las responsabilidades más relevantes del Comité, como es la cooperación operativa entre autoridades encargadas de seguridad interior. Así, en su primer semestre de funcionamiento se puso en marcha una operación combinada, la Operación Global Europea²⁰, en la que intervinieron agencias de policía, aduanas y fronteras de varios Estados miembros. Los resultados de la operación fueron considerados satisfactorios, a pesar de reconocer la dificultad de trabajar con 27 países, del escaso interés mostrado por algunas agencias en participar en operaciones multinacionales o de las complicaciones derivadas de la existencia de diferentes medios de recopilar información, procedimientos de trabajo o sistemas de comunicación.

En la última reunión del COSI de la Presidencia española, la delegación belga presentó su programa para el trabajo del comité en los siguientes doce meses. El COSI se centraría en cinco vectores: la coherencia a través del ciclo político de la UE; las operaciones, acciones y proyectos conjuntos; la cooperación y coordinación entre agencias de la UE; la identificación de las deficiencias y la discusión del papel del COSI en la puesta en marcha de la cláusula de solidaridad.

Sobre esta base, en la primera sesión bajo Presidencia belga, se aprobó el programa de trabajo²¹ a desarrollar en el resto del periodo del trío de presidencias, atendiendo al principio de subsidiariedad e intentando evitar la duplicación de esfuerzos con otros órganos preparatorios y organismos JAI. Se seleccionaron 14 temas, de 34 propuestos por los Estados miembros, entre los que se encontraban algunos asuntos que ya habían

¹⁹ Antecedente de los EMPACT, tratados más adelante.

²⁰ Consejo de la Unión Europea (2010). *First evaluation of the European global operation*. 23 de junio de 2010. Doc. 11410/10.

²¹ Consejo de la Unión Europea (2010). *COSI's Work Programme for the rest of the COSI Trio Presidency*. 3 de septiembre de 2010. Doc. 13084/10.

entrado en las agendas del COSI, como la estrategia de seguridad interior, el ciclo político, los proyectos COSPOL o la coordinación de las operaciones conjuntas. Pero también se introdujeron otros novedosos, como la lucha contra el tráfico de armas, las acciones contra el Partido de los Trabajadores del Kurdistan (PKK), el fondo de seguridad interior, la cláusula de solidaridad o la interacción entre la seguridad interior y la seguridad exterior. Desaparecieron el tráfico de seres humanos y el registro de nombres de pasajeros (PNR), que se habían tratado en alguna de las reuniones. Tampoco se incluyó la lucha antiterrorista, salvo la referencia a las acciones contra el PKK.

Sin embargo, en la línea de mantener un alto nivel de ambición, se dejó claro que el COSI debería poder responder a los nuevos retos que pudieran tener impacto en la seguridad interior.

Como se puede observar, se trata de asuntos de diferente naturaleza, a los que se sumaron otros que no estaban incluidos entre los citados.

El ciclo de actuación, o ciclo político, que el COSI estableció en su reunión del 5 de octubre de 2010²², es uno de los cometidos que más esfuerzos ha venido demandando. Establece una metodología clara y moderna para definir y fijar prioridades en la manera de luchar contra la amenaza de la delincuencia organizada a la seguridad interior. Aprobado por el Consejo JAI en noviembre de 2010, se trata de un ciclo de actuación plurianual, que consta de cuatro etapas cuyo desarrollo obliga a que prácticamente en todas las reuniones del COSI se incluya como punto de discusión. Aunque el periodo establecido para el ciclo era de cuatro años, se acordó, con carácter experimental, un plazo inicial de dos años para esa primera etapa. Tras una evaluación de la amenaza de la delincuencia organizada²³, el consejo determinó las prioridades de la UE para los años 2011 y 2013²⁴. Más tarde, el COSI examinó y aprobó los objetivos estratégicos de las prioridades para la lucha contra la delincuencia²⁵, confirmando qué Estados miembros ejercerían como coordinadores de cada una de ellas, así como los participantes. Estos objetivos estratégicos se tradujeron en planes de acción operativos para 2012²⁶ y 2013²⁷, cuya coordinación y ejecución constituye la fase EMPACT del ciclo.

22 Consejo de la Unión Europea (2010). *Proyecto de conclusiones del consejo sobre el establecimiento y aplicación de un ciclo de actuación de la UE*. 25 de octubre de 2010. Doc. 15358/10.

23 Consejo de la Unión Europea (2011). *EU Organized Crime Threat Assessment 2011*. 6 de abril de 2011. Doc. 8709/11.

24 Consejo de la Unión Europea (2011). *Proyecto de conclusiones del consejo sobre la determinación de las prioridades de la UE para la lucha contra la delincuencia organizada 2011-2013*. 6 de junio de 2011. Doc. 11050/11.

25 Consejo de la Unión Europea (2011). *Strategic goals related to the EU's priorities for the fight against organised crime between 2011-2013*. 21 de octubre de 2011. Doc. 15850/11.

26 Consejo de la Unión Europea (2011). *Operational Action Plans (OAPs) related to the EU's priorities for the fight against organised crime between 2011-2013*. 15 de diciembre de 2011. Doc. 17796/13/11.

27 Consejo de la Unión Europea (2012). *OAPs (2013) related to the EU's priorities for the fight against organised crime between 2011-2013*. 5 de diciembre de 2012. Doc. 16038/2/12.

En total el ciclo político inicial abarcaba ocho prioridades:

- África Occidental.
- Balcanes Occidentales.
- Inmigración ilegal.
- Drogas de síntesis.
- Contrabando en contenedores.
- Trata de seres humanos y tráfico ilícito de personas.
- Bandas organizadas de delincuencia itinerante.
- Ciberdelincuencia.

También se integraron en el ciclo político las actividades de los grupos de proyecto establecidos para la ejecución de 5 de las 29 medidas dirigidas a potenciar la protección de las fronteras exteriores y la lucha contra la inmigración ilegal²⁸, que seguirían como acciones de la prioridad *inmigración ilegal*. Solo el grupo de proyecto de la medida 4, liderado a nivel europeo por la Guardia Civil, cuyo objetivo era mejorar la cooperación operativa con terceros países de origen y tránsito, en relación con las patrullas conjuntas terrestres y marítimas, continuó con sus actividades hasta 2013.

El comité llevó a cabo un primer examen del proceso del ciclo político a primeros de 2012, y mantuvo un estrecho seguimiento de los progresos realizados sobre la base de los informes de los coordinadores de los diferentes planes de acción operativos²⁹, de las reuniones que cada seis meses mantenían los coordinadores nacionales EMPACT³⁰ (NEC, por sus siglas en inglés) y los informes del director de Europol. Estos coordinadores nacionales eran los que ostentaban el mando estratégico y la autoridad para asegurar la ejecución de los proyectos EMPACT en su país, aunque en aquellos momentos no estaban todos designados.

El COSI también validó en 2012 la metodología de evaluación de la amenaza representada por la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia internacional³¹, con la finalidad de conseguir una evaluación completa y exhaustiva de las amenazas regionales y paneuropeas que pudieran repercutir en la Unión Europea.

28 Consejo de la Unión Europea (2010). *Conclusiones del consejo sobre 29 medidas destinadas al refuerzo de la protección de las fronteras exteriores y a la lucha contra la inmigración ilegal*. 1 de marzo de 2010. Doc. 6975/10.

29 Consejo de la Unión Europea (2012). *EU Policy Cycle: Monitoring of the OAPs 2012*. 20 de noviembre de 2012. Doc. 16014/12.

30 Consejo de la Unión Europea (2012). *Summary report of the National EMPACT Coordinators meeting held at Europol on 29-30 May-2012*. 8 de junio de 2012. Doc. 11089/12.

31 Consejo de la Unión Europea (2012). *Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA) – Methodology*. 4 de julio de 2012. Doc. 12159/12.

Las agencias JAI, implicadas desde el inicio en los trabajos del COSI, mantuvieron su importante contribución. Europol ha sido y continúa siendo el eje fundamental del ciclo político, en el que también ha cooperado CEPOL con sus cursos de formación, así como Eurojust y Frontex con su participación en algunos planes. En general, la presencia de las agencias JAI en el COSI es primordial y aporta un gran rendimiento, sin desmerecer el desempeño por la comisión, que es clave, y cada vez más el del Servicio Europeo de Acción Exterior.

En cuanto a la cooperación y coordinación entre agencias, un tema heredado de la aplicación del Programa de Estocolmo, el COSI debatió y acordó los métodos de trabajo, de lo que se tomó nota en el consejo del 9 de junio de 2011. Entre estos métodos se incluyó la organización de reuniones periódicas para mejorar la planificación y la transmisión de información y la organización de reuniones conjuntas, todo ello en el ámbito de la seguridad de la UE.

Por otra parte, en esta etapa tuvieron lugar las primeras reuniones de jefes de agencias JAI, cuyos informes se presentaron al COSI. Si bien son 4 las agencias JAI que asisten siempre al COSI y al Grupo de Apoyo al COSI (Europol, Eurojust, Frontex y Cepol), también ha ido ganando importancia la denominada «Red de agencias JAI» que engloba a un total de 9 agencias (las cuatro anteriores más EIGE, EASO, FRA, EULISA y EMCDDA). Esta red es presidida cada año por una de las 9 y tiene un plan de trabajo integrado, presentando un informe anual en el COSI.

Y el comité proporcionó a la Comisión Europea su punto de vista para la elaboración de propuestas relacionadas con el futuro de Europol y CEPOL.

La estrategia de seguridad interior de la UE siguió siendo objeto de debate en las reuniones del COSI, así como las posibilidades de refuerzo de la cooperación y la coordinación en lo que se refiere a la seguridad de la UE, para lo que se elaboró una hoja de ruta, conjuntamente con el COPS. De hecho, en 2011 se organizó la primera reunión informal entre el COPS y el COSI, en la que se apoyó la propuesta del COPS de redactar un programa de trabajo para la cooperación entre la seguridad interior y la seguridad exterior.

Por lo que respecta al terrorismo, si bien su actividad parecía quedar limitada a recibir información relacionada con el PKK, el COSI examinó un informe del coordinador antiterrorista sobre la dimensión judicial del terrorismo y participó en unos debates acerca de los mecanismos de intercambio de información en relación con los cambios en los niveles nacionales de amenaza, cuyos resultados se adoptaron en el consejo de diciembre de 2010³².

Así pues, los primeros 18 meses de actividad del COSI se centraron principalmente, de un lado, en los métodos de trabajo y los procedimientos, y de otro, en cimentar las bases que permitieran desarrollar una buena parte de las responsabilidades que le fueron asignadas, así como otras tareas que en el momento de su creación no parecía que pudieran caer en su ámbito de competencias.

32 Consejo de la Unión Europea (2010). *Conclusiones del consejo sobre el intercambio de información acerca de las modificaciones del nivel nacional de amenaza*. 1 de diciembre de 2010. Doc. 17303/1/10.

En el segundo programa de trabajo del COSI, desarrollado entre julio de 2011 y diciembre de 2012, el único asunto nuevo que se incluyó fue el Pacto europeo contra las drogas de síntesis³³, cuya ejecución operativa se integraría en el plan de acción operativo «Drogas de síntesis». El resto de temas, hasta un total de diez, procedían del programa anterior, del que se habían caído la cooperación en la lucha contra la delincuencia organizada, el PKK, la financiación de la cooperación operativa y las conclusiones de los jefes de las oficinas nacionales de contacto. También desapareció de la lista COSPOL, aunque en este caso sufrió una modificación de la denominación, que pasó a llamarse plataforma multidisciplinar europea contra las amenazas delictivas (EMPACT, por sus siglas en inglés) adaptándose a la experiencia adquirida en la ejecución y las particularidades del ciclo político 2011-2013.

En resumen, durante los tres primeros años, los asuntos tratados en el COSI fueron variados, pero de ellos cabría destacar el interés en garantizar que el ciclo político se ejecutara según lo previsto y en asegurar su seguimiento. A pesar de los progresos realizados, se observaron algunas deficiencias, como la falta de financiación, o la escasa implicación de los Estados miembros, aspectos que se deberían tener en cuenta para el lanzamiento del nuevo ciclo político a partir de 2014. Se esbozaba la importancia de la lucha contra el terrorismo, que en un principio parecía quedar fuera de su agenda. Y quedaba patente la ambición de convertirse en un referente en todo lo relacionado con seguridad interior, a pesar de que continuaba la tendencia de los Estados miembros de evitar ceder el control en favor de los instrumentos comunitarios, aun reconociendo las implicaciones del nuevo contexto de seguridad³⁴.

En busca de la operatividad y visibilidad (2013-2014)

En el cuarto año del COSI se estudió cómo operativizar y aumentar su proyección pública tanto a nivel nacional como comunitario. Pero el principal foco de atención continuó siendo el ciclo político, con la finalización del primer periodo de dos años y el establecimiento del ciclo ordinario de cuatro años. El COSI analizó los progresos que los diferentes coordinadores plasmaron en los informes de los planes operativos de cada una de las ocho prioridades establecidas³⁵, conjuntamente con los resultados de las reuniones de NEC y los informes del director de Europol³⁶.

33 Consejo de la Unión Europea (2011). *Proyecto de pacto europeo contra las drogas de síntesis*. Doc. 14 de octubre de 2011. 15544/11.

34 Sorroza Blanco, A. (2011). La seguridad interior en la UE: diez años después del 11-S. *Boletín Elcano*, n.º 139, p. 11.

35 Consejo de la Unión Europea (2013). *Summary report of the NECs meeting held at Europol on 18-19 November 2013*. 6 de diciembre de 2013. Doc. 17315/13.

36 Consejo de la Unión Europea (2013). *EU Policy Cycle: Implementation Monitoring*. 10 de junio de 2013. Doc. 9996/1/13.

La experiencia del primer ciclo político fue realmente provechosa. No solo un alto porcentaje de las actividades previstas en los planes operativos se pudo finalizar, sino que el número de países participantes en las prioridades no cesaba de aumentar.

Pero como ya se ha comentado, también se identificaron algunas deficiencias o de cuestiones en las que se precisaba mejorar: la necesidad de una financiación más específica para el nuevo ciclo, la comunicación, el ajuste entre las prioridades nacionales y las europeas, y el enfoque multidisciplinar, ya que se consideraba importante la cooperación con otros actores, como ONG, autoridades tributarias y aduaneras, autoridades judiciales, terceros países y el sector privado.

La metodología de evaluación aprobada por el COSI el año anterior³⁴ fue empleada por primera vez para identificar el conjunto de prioridades recomendadas en materia de delincuencia organizada³⁷. Es importante destacar que el documento de trabajo operativo en los debates en el COSI para definir las prioridades estratégicas del ciclo es el Informe sobre la evaluación de la amenaza de la delincuencia grave y organizada (SOCTA), cuya elaboración recae en Europol, que cuenta con las contribuciones de los Estados miembros. Pero una vez presentado este documento, entra en juego el nivel estratégico-político representado por el COSI y el consejo, que intervienen decisivamente en la versión finalmente aprobada. De ahí que algunas de las prioridades operativas del SOCTA se puedan llegar a modificar o incluso a desaparecer, o que se introduzca alguna nueva que no estaba en el SOCTA (como por ejemplo armas de fuego, prioridad que ha estado liderada, desde el principio, por la Guardia Civil).

Tras las correspondientes discusiones en el COSI, el Consejo JAI del 6 y 7 de junio de 2013 adoptó nueve prioridades para los años 2014 a 2017³⁸:

- Inmigración ilegal.
- Trata de seres humanos.
- Productos falsificados.
- Fraude en el ámbito de los impuestos especiales y fraude intracomunitario.
- Drogas de síntesis.
- Tráfico de cocaína y heroína.
- Delitos informáticos.
- Armas de fuego.
- Delincuencia organizada contra la propiedad.

37 Consejo de la Unión Europea (2013). *SOCTA 2013-Executive Summary*. 11 de marzo de 2013. Doc. 7368/13.

38 Consejo de la Unión Europea (2013). *Conclusiones del consejo sobre la determinación de las prioridades de la UE para la lucha contra la delincuencia grave y organizada 2014-2017*. 26 de julio de 2013. Doc. 12095/13.

Para cada una de las prioridades se elaboró un plan estratégico plurianual³⁹, también examinado en el COSI, que se convirtieron en planes de acción operativos para 2014. Finalmente había doce planes de acción, más que prioridades, para poder abarcar todos los ámbitos de delincuencia identificados. Y para cada uno de los planes se designó su correspondiente coordinador (*driver*), además de otros representantes (*codriver*) que pudieran sustituir al coordinador en caso de ausencia.

Del análisis somero de los datos de participación en el segundo ciclo político con respecto del anterior ya se podía destacar un incremento importante, pasando de 97 participantes en junio de 2011 a 275 en octubre de 2013. Y algo parecido ocurría con las acciones, las 104 de 2013 se convirtieron en 224 el año siguiente.

Los informes sobre la estrategia de seguridad interior también tuvieron hueco en las agendas del COSI, al igual que asuntos como la cooperación entre las agencias JAI, las medidas para afrontar la amenaza que las armas de fuego planteaban a la seguridad interior de la UE, el refuerzo de la cooperación y coordinación entre seguridad interior y seguridad exterior, o los proyectos relacionados con los Balcanes Occidentales.

Y en cuanto al tratamiento de la lucha antiterrorista, ya empezaba a notarse un cambio relevante con respecto a los primeros años del COSI. Las iniciales reticencias a que el comité abordara este asunto no evitaron que cada vez tuviera más influencia en sus discusiones, como no podía ser de otra manera. En febrero de 2013 se organizó una reunión del COSI para debatir las implicaciones que la situación en el Sahel y Magreb podrían tener para la seguridad interior de la UE, a fin de preparar el Consejo JAI de marzo. La cuestión de los combatientes terroristas extranjeros, considerada de la mayor importancia para la seguridad interior europea, se examinó en varias ocasiones a lo largo de 2013 y 2014, con vistas a su inclusión en sucesivas reuniones del Consejo JAI. E igualmente se solicitó la opinión del COSI para la ejecución del proyecto de estrategia revisada de la UE para luchar contra la radicalización y el reclutamiento de terroristas⁴⁰, en particular el proyecto de Plan de Acción⁴¹, o para la presentación del informe de Europol sobre la situación y las tendencias del terrorismo en la UE⁴².

Los debates sobre el futuro del COSI también han ocupado un lugar sobresaliente en sus debates, demostrando su dinamismo y su naturaleza ambiciosa. Tras esa primera etapa de fijar cometidos y funciones, el comité dedicó parte de 2013 y 2014 a estudiar cómo ganar en operatividad, eficiencia y proyección pública y, particularmente, cómo

39 Consejo de la Unión Europea (2013). *Multi-Annual Strategic Plans related to the EU priorities for the fight against organised crime between 2014-2017*. 20 de septiembre de 2013. Doc. 13495/13.

40 Consejo de la Unión Europea (2014). *Estrategia revisada de la UE para luchar contra la radicalización y la captación de terroristas*. 19 de mayo de 2014. Doc. 9956/14.

41 Consejo de la Unión Europea (2014). *Action Plan for the EU Strategy for combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism*. 25 de marzo de 2014. Doc. DS1163/14.

42 Consejo de la Unión Europea (2014). *EU Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT) 2014*. 4 de junio de 2014. Doc. 10420/14.

perfeccionar todo el mandato que había recibido. Como resultado, en el segundo semestre de 2013, a iniciativa de las delegaciones de Francia, Italia, España, Suecia y Finlandia, el COSI esbozó las líneas de acción que permitieran desarrollar sus responsabilidades en los años siguientes, elevando al Consejo JAI los ámbitos en los que el comité podría jugar un papel apreciable⁴³:

- Abordando la cuestión del terrorismo desde un enfoque estratégico y político, dejando las cuestiones más operativas para los grupos de trabajo del consejo competentes. Solo debería participar cuando pudiera aportar valor añadido y siempre que no interfiriera con las actividades de los servicios nacionales de seguridad e inteligencia.
- Potenciando la coordinación y cooperación entre agencias JAI, a las que animaba a informar de posibles deficiencias en la cooperación operativa y el intercambio de información entre ellas y con los Estados miembros.
- Desarrollando la responsabilidad de evaluación, que debería centrarse en la eficacia de la cooperación operativa, cumpliendo así uno de los cometidos recogidos en la Decisión del Consejo por la que se crea el COSI. Ello no significaba que el COSI pudiera entrar a valorar la manera en que los Estados miembros ponían en práctica los instrumentos legales de la UE o sus arreglos nacionales.
- Trabajando más estrechamente con el COPS para mejorar la cooperación entre las áreas de libertad, seguridad y justicia, y la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).
- Influyendo en las decisiones estratégicas de la UE en la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada y grave, así como en relación con las nuevas amenazas o la evolución de las conocidas, que se abordarán con la misma metodología.

En este documento se resaltaba la conveniencia de mejorar los procedimientos de trabajo del COSI y de incrementar su visibilidad, sobre todo con respecto al consejo. Tras unos primeros años de afianzamiento de sus responsabilidades, el comité ambicionaba poder asesorar directamente al Consejo de la Unión Europea sobre las cuestiones de seguridad interior, sin perjuicio de las competencias del COREPER.

Las discusiones sobre el futuro del COSI, tanto a nivel formal como informal, fueron sumamente interesantes y tuvieron gran influencia durante los años 2016 a 2018.

Otros temas de interés para las delegaciones del COSI fueron el refuerzo de la cooperación entre las agencias JAI y el vínculo entre seguridad interior y seguridad exterior, que constituyó una parte importante del trabajo del Comité.

43 Consejo de la Unión Europea (2014). *Future role of COSI*. 29 de abril de 2014. Doc. 7843/3/14.

La consolidación (2015-2017)

Durante la segunda mitad del año 2014, el COSI preparó los trabajos para la renovación de la estrategia de seguridad interior de la UE, que se adoptó en diciembre de ese año⁴⁴, y que especificaba las prioridades de la UE en el ámbito de la seguridad interior para el periodo 2015-2020.

En junio del año siguiente, el Consejo JAI aprobaba el borrador de Conclusiones del Consejo sobre la Estrategia renovada de Seguridad Interior de la Unión Europea 2015-2020⁸, documento en el que se reafirmaba el papel fundamental del COSI en cuanto a cooperación operativa en materia de seguridad interior y en el desarrollo, ejecución y supervisión de esta estrategia renovada para el periodo 2015-2020. Reconocía los vínculos entre la seguridad interior y la seguridad exterior de la Unión Europea y en este contexto se invitaba al COSI a trabajar conjuntamente con la comisión para contribuir activamente a los diálogos políticos en materia de seguridad con terceros países, en estrecha coordinación con la acción exterior general de la Unión Europea.

Además, el consejo requería al COSI que elaborase, igualmente con la Comisión Europea, una lista de medidas prioritarias para la puesta en práctica de la estrategia renovada. Durante el segundo semestre de 2015, se estuvo impulsando este asunto, presentándose al consejo un informe⁴⁵ detallado sobre los progresos realizados.

Desde ese momento el COSI viene preparando un informe semestral con ocasión de cada presidencia, en el que se da cuenta de lo que se ha hecho y de lo que se va a emprender en las diferentes áreas de la estrategia de seguridad interior. Estos documentos semestrales, junto con los informes que cada dieciocho meses se elevan al Parlamento⁴⁶, son cruciales para el funcionamiento del COSI, pudiendo afirmarse que, en cierto sentido, configuran su plan de trabajo.

A partir de 2015, los trabajos del COSI se vieron muy influidos por la ola de atentados terroristas que sufrió Europa, sobre todo en Francia y Bélgica. De hecho, tras el atentado de enero de 2015 en París contra la revista satírica *Charlie Hebdo*, se convocó por primera vez una reunión extraordinaria del comité. Lo mismo ocurrió en noviembre de ese año, tras los atentados en la Sala Bataclan de París y en los alrededores del estadio de Francia. En ambas sesiones se prepararon una serie de medidas antiterroristas que fueron debatidas y acordadas por los ministros de Justicia e Interior.

44 Consejo de la Unión Europea (2014). *Proyecto de conclusiones del consejo sobre el desarrollo de una estrategia de seguridad interior de la UE renovada*. 19 de noviembre de 2014. Doc. 15670/14.

45 Consejo de la Unión Europea (2015). *Renewed EU Internal Security Strategy: Report on Implementation*. 26 de noviembre de 2015. Doc. 14636/15.

46 Consejo de la Unión Europea. Documentos 14614/11, 7283/13, 14440/14, 7033/16, 14108/17, 7500/19, 11413/20, que han servido de base para analizar el trabajo del COSI.

La lucha contra el terrorismo continuó siendo uno de los asuntos prioritarios en los trabajos del COSI durante el periodo que abarcaba desde enero de 2016 a junio de 2017. Los atentados terroristas perpetrados en Niza, Berlín, Estocolmo, Bruselas, Manchester y Londres, que se saldaron con 138 muertos, revelaron algunas deficiencias o carencias en la arquitectura de seguridad interior de la Unión Europea, especialmente las relacionadas con la gestión y el intercambio de información, la protección de objetivos no militares, la lucha contra el tráfico ilícito de armas de fuego, los controles en las fronteras, la lucha contra la financiación del terrorismo, la radicalización violenta y los contenidos terroristas en línea.

Debido, en gran medida, a los atentados terroristas, a través del COSI se logró dar impulso a alguna de esas carencias, que constituía uno de los caballos de batalla de la integración en seguridad interior, como es el intercambio y la gestión de la información. El Consejo JAI estableció una hoja de ruta⁴⁷ con las medidas necesarias para mejorar la gestión de la información y el intercambio transfronterizo de información, incluida la interoperabilidad de los sistemas, cuya puesta en práctica será supervisada estratégicamente por el COSI, que también será informado de los trabajos desempeñados por el resto de órganos del consejo, de la comisión y de las agencias que figuran en los planes de la hoja de ruta. Los ministros también acordaron que el COSI determinara el avance logrado en su aplicación, identificara los obstáculos fundamentales y propusiera la actuación futura para que el resto de órganos implicados emprendieran las medidas.

Continuando con la creciente implicación del COSI en cuestiones de lucha antiterrorista, se debatió el desarrollo de un enfoque estructurado e interdisciplinario en esta materia, del que se señalaba expresamente que no era un nuevo ciclo político, que dio como resultado la elaboración de un documento maestro con las acciones más relevantes en esta área acordadas por el consejo. Este documento maestro se incluyó como anexo al informe semestral de la aplicación de la estrategia de seguridad interior renovada⁴⁸.

El comité supervisó la aplicación de las medidas operativas que habían acordado los ministros y los jefes de Estado y de Gobierno a finales de 2015⁴⁹, prestó atención a los informes que sobre el futuro del terrorismo elaboraban Europol y el Centro de Análisis de Inteligencia de la UE (INTCEN), y contribuyó a las Conclusiones del Consejo sobre la prevención de la radicalización que conduce al extremismo violento⁵⁰.

47 Consejo de la Unión Europea (2016). *Hoja de ruta para mejorar el intercambio y la gestión de la información, con inclusión de soluciones de interoperabilidad en el ámbito de la Justicia y los Asuntos de Interior*. 6 de junio de 2016. Doc. 9368/1/16.

48 Consejo de la Unión Europea (2017). *Renewed European Union Internal Security Strategy and Counter-Terrorism Implementation Paper: Report on implementation in the second half of 2016*. 15 de diciembre de 2017. Doc. 15277/1/17.

49 Consejo de la Unión Europea (2015). *Conclusiones del Consejo de la UE en materia de lucha antiterrorista*. 20 de noviembre de 2015. Doc. 14406/15.

50 Consejo de la Unión Europea (2016). *Prevención de la radicalización que conduce al extremismo violento - Conclusiones del consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del consejo (21 de noviembre de 2016)*. 23 de noviembre de 2016. Doc. 14276/16.

Los esfuerzos del COSI en este campo han contribuido a conseguir que se progresara en la manera en que los Estados miembros luchaban conjuntamente contra esta amenaza a la seguridad interior, con algunos éxitos en ámbitos como el intercambio de información, la cooperación operativa, o la lucha contra el tráfico de armas de fuego. Es decir, la lucha antiterrorista, que ya había formado parte de los trabajos del COSI, pasó así a constituirse en uno de sus asuntos clave y que se repetiría en las agendas de sus reuniones, a las que acudía frecuentemente el coordinador antiterrorista de la UE.

La aplicación del ciclo político de la UE se mantuvo como el gran asunto del COSI. En el periodo que abarcaba la segunda mitad de 2014 y todo el año 2015, una de las acciones emprendidas fue la evaluación intermedia del ciclo según una metodología revisada que se había adoptado en el comité. Esta evaluación no supuso modificaciones en las prioridades delincuenciales establecidas, aunque se adoptaron algunos documentos que constituirían la base de partida de la nueva evaluación que Europol completaría en 2017 (SOCTA 2017), que sirvió de base para que se definieran y aprobaran las diez prioridades de la UE en materia de delincuencia para el periodo 2018-2021⁵¹. Con respecto al periodo anterior, se introdujeron tres nuevas prioridades:

- las operaciones financieras delictivas, blanqueo de dinero y recuperación de activos
- el fraude documental
- los delitos medioambientales.

Las dos primeras fueron realmente novedosas y generaron un gran debate por el cambio de orientación. Se trataba de dos prioridades eminentemente transversales u horizontales, lo que supuso en parte modificar la metodología práctica de los planes operativos.

El COSI se esforzó para que el nuevo periodo de cuatro años del ciclo político resultara más eficaz, eficiente y disciplinado que el anterior. También introdujo cambios en la evaluación intermedia, de manera que se consiguiera medir el logro de objetivos estratégicos con el fin de mejorar la ejecución operativa. Es decir, otro ejemplo más de la orientación del COSI a la mejora del funcionamiento de las agencias nacionales en cuestiones de seguridad interior.

Tras la aprobación por el consejo de la continuación del ciclo político, al COSI se le encomendó la modificación de los documentos pertinentes, las plantillas de los planes estratégicos plurianuales y de los planes de acciones operativas, reafirmando una vez más el destacado papel del Comité en este campo. Entre otros, el COSI acordó los términos de referencia⁵² del ciclo político para 2018-2021, en el que se destacaba el

⁵¹ Consejo de la Unión Europea (2017). *Conclusiones del consejo sobre la determinación de las prioridades de la UE para la lucha contra la delincuencia internacional organizada y grave 2018-2021 (18-05-2017)*. 19 de mayo de 2017. Doc. 9450/17.

⁵² Consejo de la Unión Europea (2017). *EU Policy Cycle Terms of Reference*. 5 de diciembre de 2017. Doc. 10544/2/17.

carácter integrado y se establecían los cometidos a desarrollar por todos los actores implicados. Asimismo, se aprobó un nuevo mecanismo de evaluación, donde se resaltaba el papel operativo de los coordinadores de los planes operativos y se reforzaba el papel del NEC, figura fundamental para el desarrollo del ciclo político.

En este contexto del ciclo político, y como consecuencia de la presión migratoria, se siguió observando con especial interés las actividades de los grupos delictivos organizados dedicados a facilitar la inmigración irregular y la trata de personas. Otras actividades relacionadas con el ciclo fueron la lucha contra el robo en viviendas organizado, o la investigación financiera. El COSI también tuvo la oportunidad de examinar las experiencias nacionales, como la del coordinador español del plan de acción operativo «Armas de fuego», un teniente coronel de la Guardia Civil, cuyos logros influyeron en el desarrollo de un marco legislativo nacional para permitir una coordinación efectiva y el incremento de las contribuciones al punto focal «Armas de fuego». Pero se reiteró la necesidad de un mayor compromiso por parte de los Estados miembros.

Una de las novedades de los trabajos relacionados con el ciclo político fue la organización de días de intervención conjunta, es decir, operaciones policiales transfronterizas centradas en aspectos clave en materia de delincuencia, que se llevarían a cabo en toda la Unión Europea por los Estados miembros con apoyo de Europol, bajo la orientación estratégica del comité. Las experiencias adquiridas en estas operaciones se presentaron en el COSI, que tomó nota de las mismas y que consideró esencial poder participar con antelación en su preparación y acciones consecutivas.

Otra de las novedades del ciclo político fue la financiación, incluyendo este asunto en varias de sus sesiones. A finales de 2014 se había aprobado sufragar la ejecución del ciclo político en 2015 y 2016 con 7M€ con cargo al Fondo de Seguridad Interior. Aunque las competencias recaían sobre Europol y la Comisión, el COSI resaltó la necesidad de participar cuando se adoptasen decisiones de naturaleza estratégica.

El COSI continuó examinando con el COPS las posibilidades de potenciar la cooperación y la coordinación entre la seguridad interior y la seguridad exterior, manteniendo reuniones conjuntas que se centraban en la cooperación entre las misiones PCSD y los agentes del espacio de libertad, seguridad y justicia en materia de inmigración, analizando su utilidad para la seguridad interior de la UE.

En definitiva, durante el primer semestre de 2017 los debates sobre el nuevo ciclo 2018-2021 fueron de gran interés. Se analizó la evaluación del ciclo anterior llevada a cabo por una consultora externa, bajo los auspicios de la Comisión Europea, que extrajo una serie de sugerencias posteriormente valoradas y modificadas por la Secretaría General del Consejo y la Presidencia maltesa. Finalmente, pasaron a debate al COSI y para aprobación al Consejo JAI, de donde salieron dos documentos de conclusiones del Consejo: unas decidiendo el nuevo ciclo y su nueva metodología con hasta seis novedades importantes y que buscaban sobre todo *agilizar* y desburocratizar al máximo el ciclo político; en las segundas se incluían las prioridades del ciclo.

Además, se creó una página web⁵³ específica del ciclo y se dio un impulso mediático al mismo, que salió muy reforzado.

Entre los contenidos recurrentes en el COSI se mantenía la aplicación de la estrategia renovada, que contenía cuarenta medidas sobre la mejora del intercambio de información, mejora de la cooperación operativa, medidas de apoyo, lucha contra el terrorismo y prevención de la radicalización y obstaculización de la delincuencia organizada.

Según la Decisión del Consejo por la que se establece el COSI, este comité no participará en la elaboración de actos legislativos. Ello no ha impedido que cada vez con mayor frecuencia en sus reuniones se aborden cuestiones relacionadas con materias legislativas. En 2016 y 2017 se examinaron en el COSI varias propuestas legislativas, como la Directiva relativa a la lucha contra el terrorismo, la Directiva sobre el control de la adquisición y tenencia de armas, la modificación del Reglamento relativo al refuerzo de los controles fronterizos, el Reglamento de Europol o el Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas.

La participación del COSI en estos trabajos tiene todo el sentido, ya que, por una parte, no resulta extraño que la elaboración de normativa suela ser consecuencia de necesidades operativas y, por otra, estas medidas legislativas deberían ir acompañadas de medidas operativas y estratégicas.

Después de cinco años desde la creación del COSI, los trabajos sobre la seguridad interior adquirieron mayor importancia, fundamentalmente por el terrorismo, que ha sido el factor principal para eliminar resistencias nacionales y progresar hacia el objetivo de una mayor integración en este ámbito. El COSI contribuyó a la adopción de medidas operativas, tanto en su aplicación como en su consolidación, y dio muestras de su capacidad para reaccionar de manera inmediata ante situaciones imprevistas, como quedó probado con la celebración de reuniones extraordinarias para intentar dar una respuesta común a los atentados terroristas ocurridos en suelo europeo.

En definitiva, el COSI seguía comprometido con su papel esencial de garantizar una mayor cooperación operativa en todos los aspectos relacionados con la seguridad interior de la UE, dando cumplimiento al mandato recibido en 2010, sin dudar, para ello, en asumir responsabilidades en el seguimiento, asesoramiento y toma de decisiones, conjuntamente con representantes y expertos de Estados miembros, las agencias JAI, las agencias nacionales encargadas de hacer cumplir la ley y las autoridades judiciales. Ya se podía apreciar la influencia del comité en el área de libertad, seguridad y justicia⁵⁴.

⁵³ Consejo de la Unión Europea. *Lucha de la UE contra la delincuencia organizada* [en línea]. [Consulta: 25 de mayo de 2021]. Disponible en:

<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-fight-against-organised-crime-2018-2021/>

⁵⁴ Tereszkievicz, F. The role of COSI in the European Union's internal security area: the initial years of activity. *Studia i Materiały Wydziału Zarządzania i Administracji Wyższej Szkoły Pedagogicznej im. Jana*

El COSI en la actualidad

La lucha contra el terrorismo continuó siendo uno de los asuntos importantes del COSI durante el segundo semestre de 2017 y todo el año 2018, pero es innegable que el descenso en el número de acciones terroristas ha tenido cierto impacto en la carga de trabajo del comité. Ello a pesar de que el nuevo periodo había comenzado con el atentado terrorista de agosto de 2017 en Barcelona, en el que hubo que lamentar el asesinato de 14 personas.

Por ejemplo, a finales de 2017 se acordó que el proceso de elaboración de conclusiones y recomendaciones que semestralmente se presentaban sobre la base de las evaluaciones de la amenaza de Europol y el INTCEN, se optimizara y únicamente se realizara en caso de que la situación se hubiera modificado o fuera necesario algún ajuste.

Eso no significaba que no se le diera importancia. El trabajo desarrollado durante todos los años anteriores estaba fructificando. Las agencias JAI, que habían potenciado sus mandatos, estaban mucho más implicadas en el apoyo a los esfuerzos antiterroristas de los Estados miembros. Y el COSI, en el que las agencias JAI han estado involucradas desde sus inicios, iba a seguir con su responsabilidad de asegurar las sinergias de esas agencias y de enmarcar las recomendaciones y orientaciones para el futuro de las mismas, consciente de la necesidad de consolidar un enfoque conjunto capaz de abordar globalmente la lucha antiterrorista para incrementar las capacidades de hacer frente a una amenaza cambiante.

Los movimientos de los combatientes terroristas y retornados y la lucha contra la radicalización siguieron llamando la atención del COSI, que estuvo pendiente del trabajo del Grupo de Alto Nivel de la Comisión en Radicalización, establecido en julio de 2017⁵⁵ tras la decisión del Consejo Europeo⁵⁶ de acelerar los esfuerzos colectivos para compartir experiencias en combatientes terroristas e individuos radicalizados.

Y aunque no hubo atentados terroristas tan sanguinarios como en años anteriores, en 2018 ocurrieron dos hechos preocupantes relacionados con la amenaza NRBQ: el envenenamiento con un agente nervioso de un ex militar ruso y su hija en Salisbury (Reino Unido) y un atentado frustrado en Colonia (Alemania) con una bomba biológica de ricino. El COSI seguiría con interés el progreso de la puesta en marcha del Plan

Kochanowskiego w Kielcach, n.º 4 Security and Defence in Europe: Diverging Interests, Fragmenting Policy, pp. 245-264.

⁵⁵ Comisión Europea (2017). *Decisión de la comisión, 27-07-2017, por la que se crea el Grupo de expertos de alto nivel de la comisión sobre radicalización*. Diario Oficial de la UE. C/2017/5149. DO C 252 3.8.2017, pp. 3/7.

⁵⁶ Consejo Europeo (2017). *Reunión del Consejo Europeo (22 y 23 de junio de 2017) – Conclusiones*. 23 de junio de 2017. Doc. EUCO 8/17.

de Acción para la mejora de la preparación contra los riesgos de seguridad químicos, biológicos, radiológicos y nucleares⁵⁷, animando a progresar en esta área.

Si el terrorismo parecía declinar como uno de los desencadenantes de los avances en la integración en seguridad interior, parte de su papel aparentaba asumirlo la presión migratoria, aunque no se trataba de un elemento nuevo puesto que su influencia se dejaba sentir desde 2015. El propio Consejo Europeo reclamaba que se incrementaran los esfuerzos en la lucha contra el tráfico de seres humanos y que se desarrollara una serie de medidas operativas.

Por su parte, el ciclo político para la delincuencia grave y organizada seguía su curso, cada vez más asentado por los positivos resultados operativos obtenidos. A mediados de 2018 los ministros pudieron evaluar el impacto que había tenido la finalización del primer periodo completo de actuación, desarrollado entre 2014 y 2017, confirmando la trascendencia y subrayando su componente multidisciplinario como claro exponente del éxito de una iniciativa europea. Y se continuaba trabajando para el nuevo ciclo político 2018-2021, que seguiría contando con la orientación estratégica del Comité.

Nuevas propuestas, como el fortalecimiento de la respuesta policial al ciberdelito, se iban incorporando e integrando en el desarrollo del ciclo político.

Durante este periodo, el COSI también estableció la cooperación con las autoridades aduaneras como uno de sus objetivos, explorando maneras de mejorar su contribución a la seguridad interior.

Y continuó avanzando en las posibilidades de potenciar la cooperación entre la seguridad interior y la exterior. El propio Consejo Europeo reclamó que se completaran las plantillas de las misiones PCSD y que sus mandatos se adaptaran para ayudar en la lucha contra el tráfico de seres humanos. Un ejemplo concreto de esta cooperación fue el establecimiento de una célula de información sobre delincuencia en la Operación EUNAVFOR MED SOPHIA. Y otro, el acuerdo del COSI y del COPS acerca del pacto sobre la vertiente civil de la PCSD, asunto de relevancia para los actores tanto de seguridad interior como de seguridad exterior. Se trata de ejemplos tangibles de la cooperación COSI-COPS que han servido de marco para fortalecer los vínculos entre la seguridad interior y exterior de la UE, así como de los trabajos conjuntos de ambos comités.

Un terreno que hasta la fecha no se había explorado demasiado era el de la formación. En septiembre de 2018 el COSI acogió favorablemente la iniciativa de adiestramiento conjunto emprendido por la Gendarmería francesa y la Guardia Civil española⁵⁸, considerando la posibilidad de ampliar este modelo a nivel europeo. Tan-

⁵⁷ Comisión Europea (2010). *Comunicación de la comisión. Plan de acción para mejorar la preparación ante los riesgos de seguridad NRBQ*. COM/2017/0610 final, 18-10-2010.

⁵⁸ Consejo de la Unión Europea (2018). *Discussion paper on integrated training*. 21 de septiembre de 2018. Doc. 12412/18.

to esta experiencia como el programa de intercambio de alumnos entre Bulgaria y Alemania se pusieron como ejemplos en este ámbito. Y un mes más tarde, CEPOL presentó la primera evaluación sobre las necesidades estratégicas de la UE⁵⁹, como un esfuerzo colectivo para identificar las prioridades de adiestramiento en el área de seguridad interior.

El periodo transcurrido entre julio de 2017 y diciembre de 2018 acabó con la aprobación de unas Conclusiones del Consejo sobre la futura dirección estratégica en materia de seguridad interior⁶⁰, en las que los ministros apuntaban la necesidad de una profundización en el enfoque integrado y global con el fin de apoyar a los Estados miembros en su objetivo de garantizar la seguridad interior, subrayaban que los retos en materia de seguridad interior exigían una estrecha interacción de todas las partes interesadas de la UE y sus Estados miembros y, reconociendo el papel del COSI, invitaban al comité a debatir la futura dirección estratégica en el ámbito de la seguridad interior, sus desafíos clave y las cuestiones transversales.

En definitiva, el COSI siguió comprometido con su responsabilidad en asegurar y potenciar la cooperación en seguridad interior en el seno de la UE, y continuó supervisando la puesta en práctica de la estrategia de seguridad interior y el desarrollo del ciclo político para la lucha contra la delincuencia organizada.

La última etapa a estudio, de enero de 2019 a junio de 2020, se vio afectada, en su parte final, por la pandemia ocasionada por el COVID-19, que trajo consigo nuevos desafíos y dificultades. Además de modificar los procedimientos de trabajo habituales para adaptarse a las nuevas exigencias higiénico-sanitarias, el COSI fue lo suficientemente flexible como para reorientar sus agendas en función del impacto de la pandemia en la seguridad interior.

Otra de las características de esta etapa fue el declive en el número de atentados terroristas, que no significó una pérdida de relevancia de este asunto entre las prioridades del COSI, ya que continuó analizando los progresos en este campo y monitorizando el regreso de combatientes terroristas extranjeros, prestando especial atención a los naturales de países no europeos. De hecho, el comité analizó las posibilidades de incorporar en las bases de datos europeas información sobre combatientes terroristas procedente de terceros países de confianza.

También en lucha antiterrorista, se intentó dotar de mayor importancia a las actuaciones contra el extremismo violento de extrema derecha, como consecuencia de los recientes atentados en esta área y, sobre todo, por el incremento en el número de detenidos vinculados con este tipo de terrorismo. Se propuso realizar un seguimiento más detallado de las actividades relacionadas, pero las discusiones en el COSI revelaron

59 Consejo de la Unión Europea (2018). *EU Strategic Training Needs Assessment 2019-2021*. 19 de noviembre de 2018. Doc. 14196/18.

60 Consejo de la Unión Europea (2018). *Proyecto de conclusiones del consejo sobre la futura dirección estratégica en materia de seguridad interior*. 6 de diciembre de 2018. Doc. 14806/18.

distintos enfoques existentes entre los Estados miembros, que podría resultar en la obtención de un estado de situación parcial e insuficiente.

En esta fase resultó significativa la importancia adquirida por las nuevas tecnologías, cuyo impacto en la seguridad interior era evidente en un mundo cada vez más informatizado y con mayor número de nativos digitales. El COSI fue invitado a confirmar y hacer más operativos los principios para el establecimiento en Europol de un centro de innovación para seguridad interior.

Otro de los aspectos a los que se prestó especial atención fue a la consolidación del marco de la UE para la cooperación operativa y el desarrollo de soluciones tecnológicas europeas para incrementar la conectividad y potenciar el intercambio de información en el futuro.

De absoluta prioridad se pudo considerar la aplicación de la interoperabilidad, no solo desde el punto de vista técnico sino también de su ejecución práctica, si bien se apuntó la necesidad de cautela antes de ampliar la interoperabilidad a los sistemas descentralizados sin haber garantizado la plena aplicación del paquete.

El COSI continuó ejerciendo su función principal en la dirección del ciclo político, examinando y evaluando las actividades y los progresos realizados en los distintos planes operativos, comprobando el compromiso de los Estados miembros y del resto de actores involucrados, o facilitando la aprobación de la siguiente evaluación de la amenaza (SOCTA), que permitirá identificar las prioridades para el ciclo 2022-2025. La ejecución del ciclo político ha permitido aportar una nueva dimensión a la cooperación entre Estados miembros, y sus resultados también son tangibles. Por ejemplo, en 2019 se llevaron a cabo 8.000 detenciones, se identificaron 1.400 víctimas de trata de seres humanos y pornografía infantil en línea, se incautaron 6.000 armas de fuego, 75 toneladas de droga fueron aprehendidas, se decomisaron 77M€ y se previno un fraude de 400M€, todo ello en el marco de los planes operativos elaborados para cada una de las prioridades en delincuencia organizada⁶¹.

Otros campos en los que el COSI se vio comprometido fueron la lucha contra el tráfico de drogas, aprobando un conjunto de medidas estratégicas y operativas⁶², la mejora de la respuesta al tráfico de seres humanos, la contribución de los servicios de aduanas a la seguridad interior, o el incremento de la cooperación entre seguridad interior y exterior. En esto último, el COSI y el COPS trabajaron en la puesta en práctica del pacto sobre la vertiente civil de la PCSD, así como en las amenazas híbridas.

Con respecto al futuro de la seguridad interior, el COSI abordó asuntos relacionados con la transformación digital, la gestión de la información, la inteligencia artificial, o el impulso de la formación conjunta, un expediente considerado de importancia es-

61 Consejo de la Unión Europea (2020). *EU Policy Cycle to tackle organised and serious international crime 2018/2021 – EMPACT - Implementation monitoring – Factsheets of results 2019*. 5 de mayo de 2020. Doc. 7623/20.

62 Consejo de la Unión Europea (2020). *Enhancing the response to drug trafficking - a strategic and operational set of measures*. 15 de junio de 2020. Doc. 7743/1/20.

tratégica para poder afrontar con garantías, entre otros, los retos que las nuevas tecnologías acarrearán, aprovechar las oportunidades que se presentan, o para responder con flexibilidad a la necesidad de potenciar la cooperación operativa.

Conclusiones

En la actualidad, ningún país tiene capacidad suficiente para actuar en solitario contra las amenazas a la seguridad interior. Esto es especialmente evidente en los miembros de la Unión Europea, donde la desaparición de las fronteras interiores ha facilitado extraordinariamente los desplazamientos de delincuentes y terroristas.

Precisamente, la amenaza terrorista ha sido, desde hace años, motivo de preocupación para la Unión Europea. En épocas anteriores, el terrorismo se ha revelado como el detonante de una mayor cooperación intergubernamental, como lo demuestra la creación del Grupo de Trevi⁶³ a mediados de los años setenta del siglo pasado, o el Convenio de Prüm. Actualmente, se puede afirmar que ha sido un catalizador del proceso de integración⁶⁴ en el campo de la seguridad interior.

Es indudable que una de las reacciones inmediatas al terrorismo es la adopción de medidas de emergencia⁶⁵. Eso es lo que ha sucedido en las instituciones europeas tras los grandes atentados terroristas. Sus dirigentes, junto con las autoridades nacionales, se han dado cuenta de la necesidad de actuar de manera conjunta.

Sin embargo, la primera gran reacción se produjo no con un atentado en suelo europeo, sino norteamericano, en septiembre de 2001. Hasta entonces, la actividad de los Estados miembros se enmarcaba en la ya citada cooperación intergubernamental, en consonancia con una interpretación estricta del principio de que la seguridad nacional era competencia exclusiva de las autoridades nacionales.

En pocas semanas se adoptaron multitud de medidas antiterroristas, muchas de ellas ya planteadas con anterioridad⁶⁶, pero ese esfuerzo, insuficiente, quizás no fue acompañado de un desarrollo adecuado debido, entre otras razones, a la falta de confianza mutua entre servicios de inteligencia nacionales⁶⁷.

63 Del Moral Torres, A. (2016). *Cooperación internacional de interés policial: material de apoyo al alumno/a*. Centro Universitario de la Guardia Civil.

64 Lodge, J. (2002). Sustaining Freedom, Security and Justice—from terrorism to immigration. *Liverpool Law Review*, vol. 24, n.º 1, pp. 41-71.

65 Díaz, C. y Demurtas, A. (dir.) (2016/2017). *El impacto de los atentados de los lobos solitarios en la estrategia antiterrorista europea*. Trabajo fin de máster. Universidad Autónoma de Barcelona. [Consulta: 30 de julio de 2020]. Disponible en: <https://ddd.uab.cat/record/191303>

66 Schroeder, U.C. (2006). Coping with complexity. An organizational perspective on European security governance. EUI SPS 2006/09. Disponible en: <http://hdl.handle.net/1814/6417>

67 Thieux, L., et al. (2004). European security and global terrorism: The strategic aftermath of the Madrid bombings. *Perspectives: Review of International Affairs*, n.º 22, pp. 59-74.

Los atentados terroristas de Madrid y Londres en 2004 y 2005 también dieron un impulso al empuje antiterrorista europeo, pero a pesar de sus innegables avances, los resultados no colmaban las expectativas de todos los socios comunitarios, algunos de los cuales insistían con la cooperación intergubernamental.

Porque la seguridad nacional seguía y sigue siendo una responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro, como confirma el TFUE en sus artículos 72 y 73, que legitiman la postura de aquellos países más reticentes a profundizar en la adopción de procedimientos comunitarios en seguridad interior.

Pero es preciso tener en cuenta que la consolidación del espacio de libertad, seguridad y justicia no se puede culminar si la Unión Europea no dispone de los instrumentos adecuados, tarea que se complica si los países que la componen se niegan a ceder o compartir algunas de sus competencias en este ámbito. Además, habría que ahondar en si el concepto de seguridad nacional de un Estado miembro de la Unión Europea se puede equiparar al de cualquier otro país. Porque en un espacio sin fronteras interiores y con libertad de movimientos, una amenaza a la seguridad nacional en uno de sus miembros puede constituir, y probablemente constituye, una amenaza para la seguridad nacional del resto de socios. Por lo tanto, la Unión Europea, que facilita los desplazamientos entre países de ciudadanos, capitales o empresas, pero también de criminales y terroristas, debería proporcionar los medios necesarios para garantizar su seguridad. Es decir, que resultaría aconsejable definir el alcance del concepto de seguridad nacional en el marco comunitario.

La Unión Europea ha intentado aprovechar las oportunidades que se le han presentado tras las grandes acciones terroristas aprobando medidas que en otras circunstancias hubiera resultado más difícil. Ese carácter esencialmente reactivo, que en ocasiones ha conseguido superar la tradicional resistencia de las autoridades nacionales⁶⁸, no ha sido suficiente para asegurar la eficacia de las medidas antiterroristas pactadas. Esto no deja de ser un contrasentido o hipocresía: la Unión Europea y sus Estados miembros alcanzan acuerdos que posteriormente esos mismos Estados miembros no ponen en marcha, ya sea por falta de confianza, por falta de voluntad o interés, o por incapacidad. Sean las razones que sean, la responsabilidad solo se puede achacar a las autoridades nacionales, que desoyen tanto a las instituciones europeas como a sus ciudadanos, que en reiteradas ocasiones, como demuestran las encuestas del Eurobarómetro, han expresado su deseo de que la lucha antiterrorista pase a engrosar las políticas cuyo centro de decisión estuviera ubicado en Bruselas.

Con la aprobación del Tratado de Lisboa se llegó a la culminación de un proceso que se venía gestando desde casi una década antes, la aparición de un comité, el COSI, con destacadas responsabilidades en las cuestiones relacionadas con la seguridad interior.

68 Powell, C. y Sorroza, A. (2009). La Unión Europea y la lucha contra el terrorismo global. *Política Exterior*, pp. 127-137. Disponible en: <http://www.jstor.org.ezproxy.uned.es/stable/20647065>

El COSI dedicó su esfuerzo inicial a definir sus procedimientos de trabajo y a hacerse un hueco en la maquinaria europea, intentando apuntalar y ampliar sus responsabilidades en el ámbito de justicia y asuntos de interior.

Es un foro de trabajo, a disposición de los Estados miembros, con una visión global de la seguridad interior, donde se abordan cuestiones operativas y estratégicas y se supervisan los trabajos de los diferentes grupos del ámbito de justicia y asuntos de interior, lo que facilita un seguimiento completo y permanente. Se puede considerar como un actor potenciador del proceso de integración en seguridad interior, responsable de recordar a los dirigentes europeos que no basta con reaccionar ante situaciones de crisis, sino que también es necesario dar continuidad.

El ciclo de actuación de la Unión Europea para la lucha contra la delincuencia organizada ha sido, quizás, el asunto que más dedicación ha exigido del COSI, proyecto en el que ha participado y liderado desde el principio. El trabajo relacionado con el desarrollo estratégico de la seguridad interior también ha reclamado una parte importante de la agenda del comité. Y a pesar de que inicialmente apenas aparecía entre los expedientes a incluir en los trabajos del COSI, debido a las reservas de algunas delegaciones nacionales, el terrorismo, factor fundamental en el proceso de integración, ha ido adquiriendo un peso cada vez mayor entre los cometidos del comité, que ha contribuido enormemente a la consecución de destacados progresos en la lucha anti-terrorista comunitaria. De hecho, ha sido la permanente amenaza terrorista la que ha logrado superar esa resistencia. Y haciendo gala de una ambición demostrada desde sus primeros años y de su flexibilidad, ha ido incorporando nuevas responsabilidades, como el extremismo violento o el terrorismo de extrema derecha, ejemplos de la evolución del COSI.

El COSI está comprometido con sus responsabilidades en materia de seguridad interior en el seno de la Unión Europea. La experiencia adquirida en más de una década, la flexibilidad demostrada, su capacidad de adaptación a las nuevas amenazas y exigencias y los resultados obtenidos están contribuyendo a apuntalar su posición como un actor relevante en este campo, y auguran un futuro de definitiva consolidación y de un mayor desarrollo de sus funciones, así como una contribución mayúscula a la integración europea en el área de la seguridad interior, es decir, al espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión Europea.

Como señala Tereskiewicz, a pesar del entusiasmo desplegado desde el inicio, la actividad de los primeros años del COSI mostró que las prioridades del nuevo comité eran amplias, difusas y desorganizadas⁶⁹. Fue preciso que pasaran los años para que se fueran asentando y que sus integrantes adquirieran experiencia y soltura, también con los procedimientos institucionales de la Unión Europea, a los que probablemente no todos estaban habituados. Hay que tener en cuenta que se trataba de un comité nuevo, basado en las capitales y con una baja frecuencia de reuniones. Este desarrollo del COSI se ha ido sustentando en diferentes documentos estratégicos del consejo y

.....

⁶⁹ Tereskiewicz, F. *Op. cit.*, p. 255.

de la comisión, apoyado por diversos Estados miembros interesados en una mayor integración.

El transcurso del tiempo ha ido apuntalando las amplias competencias del comité, que ha conseguido ocupar el espacio nuclear que por el tratado le corresponde en el desarrollo comunitario de la seguridad interior. De hecho, ha sido el fermento de la principal transformación sufrida por el consejo en el ámbito de justicia y asuntos de interior⁷⁰. En este proceso hay que destacar el papel jugado por las agencias JAI, cuya contribución ha resultado esencial.

Y aunque no todos los Estados miembros han demostrado el mismo nivel de entusiasmo en su participación, en líneas generales el trabajo del comité se puede calificar de satisfactorio, si bien quizás resultaría conveniente dotar de una mayor homogeneidad a la representación de los Estados miembros en el COSI, al menos en cuanto a su nivel, así como a reflexionar sobre la posible redacción de unos términos de referencia más amplios que la Decisión de 2010, que desarrollen los cometidos y responsabilidades del COSI, sin coartar su flexibilidad.

Por otra parte, también sería aconsejable analizar si la frecuencia de dos o tres reuniones semestrales del COSI resulta suficiente, en particular si se compara con su equivalente en seguridad exterior, el COPS, que se convoca dos veces por semana. No parece que la entidad o la cantidad de los asuntos tratados en ambos comités justifique tamaña diferencia.

También de cara al futuro, quizás se podría esperar del COSI una mayor contribución a la conformación de una política común real de seguridad interior, tarea para la que está bien situado por la participación de los actores más relevantes de la Unión Europea en este ámbito y por la amplitud de los asuntos incluidos en su programa de trabajo, tanto operativos como estratégicos, financieros o legislativos, aunque en este último caso de manera limitada, o de evaluación de las fortalezas y debilidades, identificando las carencias y los recursos necesarios para suplirlas. El camino seguro que será largo y plagado de obstáculos, porque la seguridad interior es una de las áreas más complicadas para la integración europea debido al celo de los Estados miembros en la preservación de su soberanía. Sin embargo, los beneficios de contar con una política común de seguridad interior, al igual que ya sucede con la política común de seguridad y defensa, van más allá de sus propios límites, y podría contribuir a dotar a la Unión Europea de un peso político del que en estos momentos carece.

Bibliografía

Arteaga Martín, F. (2010). La estrategia de seguridad interior de la Unión Europea. *Boletín Elcano*, n.º 124, pp. 8.

⁷⁰ Scherrer, A., Jeandesboz, J. y Guittet, E. *Op. cit.*, p. 38.

- Bossong, R. y Rhinard, M. (2013). The EU Internal Security Strategy: Towards a more coherent approach to EU security? *Studia Diplomatica*, vol. 66, n.º 2, pp. 45-58.
- Del Moral Torres, A. (2016). *Cooperación internacional de interés policial: material de apoyo al alumno/a*. Centro Universitario de la Guardia Civil.
- Díaz, C. (2017). *El impacto de los atentados de los lobos solitarios en la estrategia antiterrorista europea*. Universitat Autònoma de Barcelona. Facultat de Ciències Polítiques i de Sociologia y Demurtas, Alessandro (ed).
- Horgby, A. y Rhinard, M. (2015). The EU's Internal Security Strategy: a historical perspective. *Security Journal*, vol. 28, n.º 3, pp. 309-321.
- Lodge, J. (2002). Sustaining Freedom, Security and Justice—from Terrorism to Immigration. *Liverpool Law Review*, vol. 24, n.º 1, pp. 41-71.
- Powell, C. y Sorroza, A. (2009). La Unión Europea y la lucha contra el terrorismo global. *Política Exterior*, vol. 23, n.º 127, pp. 127-137. Disponible en: <http://www.jstor.org.ezproxy.uned.es/stable/20647065> JSTOR. ISSN 0213-6856.
- Scherrer, A., Jeandesboz, J. y Guittet, E-P. (2011). Developing an EU Internal Security Strategy, Fighting Terrorism and Organised Crime.
- Schroeder, U.C. (2006). Coping with complexity. An organizational perspective on European security governance. Disponible en: <https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/6417/SPS%20-2006-09.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Sorroza, A. (2011). La seguridad interior en la UE: diez años después del 11-S. *Ari*, Sep 7, n.º 127. Disponible en: http://realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido/!ut/p/a1/o4_Sj9CPykssyoxPLMnMzovMAfGjzOKNQ1zcA73dDQ38_YKNDRwtf-N1cnf2cDf1DjfULshoVAepxmvsl/?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/Elcano_es/Zonas_es/ARI127-2011
- Tereszkiewicz, F. (2016). The role of COSI in the European Union's internal security area: The initial years of activity. *Studia i Materiały Wydziału Zarządzania i Administracji Wyższej Szkoły Pedagogicznej Im. Jana Kochanowskiego W Kielcach*, n.º 4 Security and Defence in Europe: diverging interests, Fragmenting Policy. Pp. 245-264.
- Thieux, L. (2004). European Security and Global Terrorism: the strategic aftermath of the Madrid bombings. *Perspectives: Review of Central European Affairs*, n.º 22, pp. 59-74.

Artículo recibido: 11 de mayo de 2021.

Artículo aceptado: 1 de septiembre de 2021.

Ruben FUSTER LEAL

Licenciado en Seguridad, Defensa y Geoestrategia

Correo: futerruben97@gmail.com

Descripción y análisis de un grupo terrorista: Boko Haram. Riesgos (inter) nacionales de un Estado frágil y una amenaza terrorista

Description and analysis of a terrorist group: Boko Haram. The (inter) national risks produced by a breakable state and a terrorist threat.

Resumen

Boko Haram ha sido el grupo terrorista más sanguinario de la última década y sus acciones han tenido repercusión mediática mundial aun cuando su acción radica en Nigeria. Inserto en el terrorismo salafista yihadista, es una importante franquicia para el yihadismo global y su actual diseminación puede provocar una mayor desestabilización de la frágil región del Sahel Occidental. Con todo, su discurso, base de apoyo social y estrategia está muy vinculada a la situación interna de Nigeria, con lo cual se hace patente la necesidad de analizarlo en su contexto.

Así pues, en el presente artículo nos disponemos a describir orígenes, ideología y objetivos, estrategia, liderazgo, estructura y composición, y ataques perpetrados y víctimas de Boko Haram. Después realizaremos un análisis del grupo terrorista nigeriano centrándonos en el contexto

en el que nace este grupo y como factor más de desestabilización de Nigeria y de la región del Sahel Occidental. Adicionalmente, hablaremos sobre el estado actual de la lucha internacional contra Boko Haram. Por último, propondremos unas conclusiones y sugerencias.

Palabras clave

África, Sahel, Nigeria, terrorismo, Boko Haram.

Abstract

Boko Haram has been the bloodiest terrorist group of the last decade and its actions have triggered a great global media impact, even though they take place in Nigeria. Included on the salafi jihadist terrorism, this group is an important franchise to global jihadism. Furthermore, the current Boko Haram's dissemination could cause further destabilisation of the fragile Occidental Sahel region. Even so, Boko Haram's speech, social support and strategy are closely linked to the internal situation of Nigeria. For this reason, it is necessary to analyse Boko Haram's context.

In this article we are going to describe Boko Haram's beginning, ideology and objectives, strategy, leadership, structure and composition, as well as the committed attacks and victims. Next, we will do an analysis of this terrorist group, focusing on its context and as factor of destabilization of Nigeria and Sahel Occidental region. In addition, we will speak about the current state of the international fight against Boko Haram. Finally, we will suggest some conclusions and suggestions.

Keywords

Africa, Sahel, Nigeria, terrorism, Boko Haram.

Citar este artículo:

Fuster Leal, R. (2021). Descripción y análisis de un grupo terrorista: Boko Haram. Riesgos (inter) nacionales de un Estado frágil y una amenaza terrorista. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n.º 18, pp. 177-208.

Perfil del grupo terrorista Boko Haram

¿Qué es Boko Haram? Orígenes del grupo

Boko Haram es un grupo terrorista de origen nigeriano que, por sus acciones y objetivos, puede ser considerado como un grupo terrorista local. No obstante, a partir de que este grupo jurase fidelidad a DAESH y, después, se escindiera diseminándose por la región del Sahel Occidental, puede ser categorizado como de terrorismo internacional o, en su caso, como transnacional¹. Sea como fuere, por la magnitud de sus acciones y número de víctimas o por sus interrelaciones con otros grupos locales o con el movimiento yihadista global, supone un importante factor desestabilizador para toda la región del Sahel Occidental, y, por ende, su relevancia es y ha de ser internacional².

Efectivamente, se trata de un grupo terrorista altamente letal. Responsable de la muerte de 6.644 personas, fue, según el *Institute for Economics and Peace*, el grupo terrorista más letal en el año 2014, época de su apogeo³. Su actividad ha ido disminuyendo considerablemente, pero, aun así, fue la cuarta organización terrorista más letal del año 2018, y sigue siendo el más mortal en África Subsahariana⁴. Consecuencia de la actividad de este grupo, el *Global Peace Index 2020* sigue ubicando a Nigeria en el puesto 147 en cuanto al índice de paz global⁵. En ese sentido, Nigeria continúa siendo de los países menos pacíficos del mundo junto con otros países vecinos como Níger o Chad, que ocupan puestos cercanos al de Nigeria.

1 Aunque ambos conceptos denoten una actividad hecha más allá de un territorio considerado como nación, no conviene confundir ambos términos. Terrorismo transnacional es el que atraviesa fronteras puesto que quien lo ejecuta cuenta con infraestructura o medios para actuar en más de un país. Todo terrorismo internacional es, por definición, transnacional, pero el terrorismo local también puede ser transnacional. Local si su objetivo está enfocado a un determinado país, y transnacional si tiene capacidad para realizar su actividad violenta fuera de los límites del país en el cual radica su objetivo. García Reguera, J.M. (2017). *Amenaza y reacción contra el terrorismo global y el crimen organizado*. Madrid: Centro de Estudios Financieros. Pp. 77.

La clave de la diferencia está en los objetivos y las intenciones. Así pues, es internacional aquel terrorismo «que se ejecuta con la deliberada intención de alterar la estructura y distribución del poder en regiones enteras o incluso a escala misma de la sociedad mundial. Además, es aquel cuyos actores han atentado por un gran número de países o áreas geopolíticas, en consonancia con los propósitos globales declarados». Reinares, 2006, citado por García Reguera, J.M. *Op. cit.*, p. 77.

2 Echeverría Jesús, C. (2014). El desafío terrorista de Boko Haram en Nigeria. *Documento de Investigación del Instituto Español de Estudios Estratégicos* (02/2014). Pp. 3-4. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2014/DIEEEINV02-2014_Region_Africa_subsaariana_C.Echeverria.pdf

3 Institute for Economics and Peace (2015). *Los cinco grupos terroristas más letales*. Madrid: esglobal. Disponible en: <https://www.esglobal.org/los-cinco-grupos-terroristas-mas-letales/>

4 Institute for Economics and Peace (2019). *Los grupos terroristas que más matan*. Madrid: esglobal. Disponible en: <https://www.esglobal.org/los-grupos-terroristas-que-mas-matan/>

5 *Global Peace Index 2020*. Nueva York, Institute for Economics and Peace (IEP Report 72). P. 9. Disponible en: https://visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2020/10/GPI_2020_web.pdf

Por su parte, con casi dos décadas de historia, Boko Haram, en función de cada autor⁶, puede ser considerado como terrorismo de cuarta o quinta ola. En cualquier caso, es un terrorismo que encaja con la actual tendencia terrorista mundial, de corte religiosa y centrada en el mundo islámico, y que recientemente se ha caracterizado por su extrema violencia, una violencia inspirada en un ideal de búsqueda de la pureza y que incluso opaca el contenido de mensaje tras la actividad terrorista⁷.

En cuanto al origen de Boko Haram como organización terrorista, su fecha de nacimiento no está del todo clara, no existe consenso al respecto⁸. Sin embargo, hay dos fechas señaladas: los años 2002 y 2009. El periodo 2002-2009 corresponde a su fecha de inicio, cuando comienza a cuajar la identidad de este grupo, aunque en este tiempo su actividad violenta fue escasa. Este periodo estuvo dominado por un hombre: Mohammed Yusuf. En cambio, a partir del año 2009 se consolida este grupo y comienza abiertamente con su actividad terrorista bajo el mando de Abubakar Shekau. Ahora bien, si queremos buscar sus raíces profundas, debemos hurgar más en la historia y en la situación política, social, cultural y económica de Nigeria. Esto último lo abordaremos en el apartado *Análisis*, pero ahora cabe adelantar que el país se haya profundamente dividido por la religión, pudiendo trazarse una frontera artificial entre un norte musulmán y un sur cristiano y animista.

En el año 2002 en el escenario nigeriano pasaba a ser notorio el personaje conocido como Mohammed Yusuf. Yusuf fundaría la secta que posteriormente se conocería como Boko Haram a partir de una escisión de la organización no violenta Hermanos Musulmanes o *Shabala*, la cual lideraba Abubakar Lawan, quien fue sucedido por Yusuf en el año 2002⁹. Previamente, hay que tener en cuenta que pocos años atrás —al calor del ofrecimiento del Gobierno central para poder aplicar la *Sharia* en algunos Estados federados de mayoría musulmana— se habían extendido por el norte del país diversas escuelas coránicas (*madrassas*), las cuales estaban controladas por predica-

6 Rapoport, principal teórico de las oleadas del terrorismo moderno, estableció cuatro oleadas. Después, otros autores como Kaplan las han actualizado y han añadido una quinta, en donde se encontraría Boko Haram como referente paradigmático. Como principales obras de ambos autores cabría citar respectivamente: Rapoport, C. (2004). *The Four Waves of Modern Terrorism*. En Cronin, A. y Ludes, J. *Attaching terrorism: Elements of a grand strategy*. Washington DC, Georgetown University Press. Pp. 46-73; y Kaplan, J. (2008). *Terrorism's Fifth Wave: A Theory, a Conundrum and a Dilemma*. *Perspectives on Terrorism*, vol. 2, n.º 2.

7 García Reguera, J.M. *Op. cit.*, p. 9.

8 Summers, M. y Yagüe, J. (2020). Boko Haram e ISWAP: Dos caras de la misma moneda. *Documento del Observatorio Internacional de Estudios sobre Terrorismo* (13/2020). Pp. 8. Disponible en: <https://observatorioterrorismo.com/ceedyckaz/2020/08/Documento-OIET-13-20201.pdf>

9 Adewunmi Falode, J. (2016). The Nature of Nigeria's Boko Haram War, 2010-2015: A Strategic Analysis. *Perspectives On Terrorism*, febrero 2016, vol. 10, n.º 1, p. 43. También suscribe la misma información Santé Abal, J.M. (2018). Boko Haram: movimiento ideológico, guerrilla insurgente y grupo terrorista. *Documento de Opinión del Instituto Español de Estudios Estratégicos* (49/2018). P. 5. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEEO49-2018_Boko_Haram_JMSA.pdf

res procedentes de o animados y financiados por algunos países del Golfo o incluso por Pakistán o Irán. Desde ellas se inoculó entre la población musulmana del norte una interpretación rigorista, conservadora, cuando no combativa, del islam¹⁰. Uno de estos predicadores fue, por tanto, Yusuf, quien extendió una ideología rigorista e intolerante que había adoptado de Arabia Saudí¹¹. Sus postulados, bien conocidos entre la comunidad de expertos musulmanes nigerianos y no sin pocos detractores, versaban sobre todo en su rechazo frontal a la educación y cultura occidental¹², y en su oposición a cualquier forma de *bid'ah* —innovación—, incluido los gobiernos que no se inspirasen en la *shai'a*¹³.

Entremezclando sus plegarias con argumentos políticos, tales como la opresión estatal, la malnutrición o la falta de escolarización entre los niños, para impulsar el discurso religioso fundamentado en la necesidad de imponer la ley islámica —al menos en los Estados norteafricanos musulmanes— como solución a la pauperización del pueblo y freno de la galopante corrupción, Yusuf pasó a convertirse en un personaje carismático y con bastante éxito, logrando adoptar a un gran número de seguidores¹⁴. Este estableció en Maiduguri, capital del estado federado de Borno (el más noreste del país), un complejo religioso compuesto por mezquita y escuela a donde acudieron jóvenes estudiantes musulmanes de Borno y otros Estados norteafricanos, así como de países vecinos como Níger, Chad o Camerún¹⁵. Entre los simpatizantes de Yusuf había también políticos nigerianos, quienes, a partir de los valores del islam, pretendían unir a su causa jóvenes milicianos musulmanes a través de los cuales conservar o conquistar el poder¹⁶. Uno de estos fue el último dictador del país, Mohammed Abacha (1993-1998), quien posiblemente fuera responsable de los primigenios orígenes de Boko Haram y del ascenso de Yusuf¹⁷.

De este modo, fue naciendo Boko Haram de manos de Yusuf. No obstante, en estos años iniciales la violencia no predominaba en el grupo, y cuesta considerarlo

¹⁰ Echeverría Jesús, C. *Op. cit.*, p. 4.

¹¹ Mesa García, B. (2016). Boko Haram, de milicia a grupo terrorista. *Documento de Opinión del Instituto Español de Estudios Estratégicos* (33/2016). P. 6. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEEE033_2016_BokoHaram_DeMilicia_GrupoTerrorista_BeatrizMesa.pdf

¹² Torregrosa López, F.J., *et al.* (2016). Boko Haram: análisis del fenómeno terrorista en Nigeria. *Revista Criminalidad*, vol. 58, n.º 1, p. 71.

¹³ Summers, M. y Yagüe, J. *Op. cit.*, p. 9.

¹⁴ Mesa García, B. *Op. cit.*, pp. 6.

¹⁵ Adewunmi Falode, J. *Op. cit.*, p. 43.

¹⁶ Santé Abal, J.M. (2018). *Op. cit.*, pp. 5-6.

¹⁷ Mesa García, B. *Op. cit.*, pp. 4-5. También reafirma esta idea: Santé Abal, J.M. (2017). Nigeria, elenco de conflictos. *Documento de análisis del Instituto Español de Estudios Estratégicos* (03/2017). P. 109. Disponible en: <file:///C:/Users/fuste/Downloads/Dialnet-NigeriaElencoDeConflictosJoseMariaSanteAbal-6057670.pdf>

como una organización terrorista por más que fuese una secta de radicales musulmanes. Algunos autores, como Summers y Yagüe¹⁸, consideran este periodo de «salafismo quietista», esto es, dedicado principalmente a la predicación. Así pues, «Mohammed Yusuf mantuvo una dialéctica feroz en contra del Estado nigeriano en los años en que estuvo al frente de la secta, pero nunca se había entregado a la violencia»¹⁹. Con la excepción de los llamados Talibanes nigerianos —de los cuales se discute si eran un grupo escindido del de Yusuf o no²⁰—, el resto de acciones violentas que se acometieron fueron puntuales y empleando métodos rudimentarios, principalmente ataques con armas blancas —hecho en el que coinciden la mayor parte de expertos—.

No obstante, el punto de inflexión fue el año 2009. A partir del año 2008 se produce un giro en los discursos de Yusuf, pasando a tratar casi de manera exclusiva temas como la *Yihad* y la violencia como método de acción²¹. Esta apología a la violencia posiblemente desembocara en enfrentamientos con otros musulmanes de los Estados del norte²², y el desorden provocado originó la intervención de las Fuerzas Armadas y de Policía nigerianas que, bajo la *Operación Flush*, se introdujeron en estos territorios para, teóricamente, acabar con los robos²³. Aquello enrareció el ambiente, todo parecía una ofensiva del Gobierno. Sucedieron diversos enfrentamientos que fueron seguidos de sucesivas declaraciones de venganza por parte del líder Yusuf y de las autoridades²⁴.

Pero, sin duda, el detonante final fue el altercado producido el día 11 de junio del año 2009, cuando algunos jóvenes fueron detenidos por no llevar casco en la moto. Estos se negaron a ser arrestados y se produjo un tiroteo. Al día siguiente Yusuf declaró abiertamente la *yihad*²⁵. Aquello dio lugar al llamado *Motín de Maiduguri*, que se extendió por otros cuatro estados del norte durante finales del mes de junio e implicó robos sistemáticos y la extorsión de bancos y comisarías²⁶. La réplica policial y del ejército fue brutal: dejó un total de 1.000 muertos en las filas de Boko Haram²⁷.

18 Summers, M. y Yagüe, J. *Op. cit.*, p. 9.

19 Santé Abal, J.M. (2018). *Op. cit.*, p. 6.

20 Santé (2018) considera que los talibanes nigerianos sí fueron un grupo escindido del Boko Haram de Yusuf. En cambio, otros autores como Torregrosa *et al.* (2016) postulan que era un grupo aparte sin vinculación con el predicador.

21 Summers, M. y Yagüe, J. *Op. cit.*, apoyan esta información por medio de la recopilación de vídeos y emisivas del líder Yusuf datadas en el año 2008-2009.

22 Mesa García, B. *Op. cit.*, p. 6, y Santé Abal, J.M. (2018). *Op. cit.*, pp. 6-7.

23 Summers, M. y Yagüe, J. *Op. cit.*, p. 10.

24 Mesa García, B. *Op. cit.*, p. 6.

25 Summers, M. y Yagüe, J. *Op. cit.*, pp. 10-11.

26 Mesa García, B. *Op. cit.*, p. 6.

27 Suscriben dichas cifras: Torregrosa, *et al.* *Op. cit.*, p. 71, y Summers, M. y Yagüe, J. *Op. cit.*, p. 11.

Además, las autoridades nigerianas capturaron al líder Yusuf y lo ejecutaron extrajudicialmente²⁸, cortándole el cuello y grabándolo en vídeo para que el resto de sus seguidores lo visionaran y se desmoronaran²⁹. Sin embargo, el efecto que consiguieron fue adverso: aquella persecución desproporcionada e indiscriminada alentó aún más a la población y todo este episodio fue considerado como un martirio masivo³⁰.

Paralelamente, en ese año caía gravemente enfermo el presidente Umaru Yar' Adua, de confesionalidad musulmana, siendo reemplazado por su vicepresidente Goodluck Jonathan, un cristiano. Al año siguiente muere, y Goodluck definitivamente pasa a ser nuevo presidente. En Nigeria había una norma no escrita según la cual cada presidencia debe rotar entre un cristiano y un musulmán³¹. Al no haber culminado el mandato el correspondiente presidente musulmán de turno, se entendió que se había incumplido con aquella norma, por lo que este giro inesperado vino a caldear más el ambiente y sirvió de excusa a la violencia de Boko Haram³². No obstante, fue solo un estímulo al clima preexistente. En ningún caso fue el origen de Boko Haram como en un principio se había estimado³³.

Asimismo, la muerte de Yusuf produjo un cambio de liderazgo, que vino acompañado de un cambio de paradigma/estrategia. Uno de sus lugartenientes, Abubakar Shekau, ocupó el lugar de Yusuf, y este, al contrario que el otro, era un genio militar y no un intelectual, además que era el más radical de entre sus seguidores³⁴. Desde verano del año 2009 no se supo más de Boko Haram, parecía que la banda estaba desarticulada³⁵. Pero en septiembre del año 2010 Shekau, nombrado nuevo emir, hizo una espectacular reaparición con la liberación de 700 presos de la cárcel de Bauchi utilizando tácticas de carácter militar que sobrepasaron a las fuerzas de seguridad existentes en el área³⁶. La sofisticación de sus ataques acrecentó cualitativamente a lo largo de ese mismo año, ahora con atentados bomba y no solo hacia objetivos cristianos o gubernamentales. Esto, junto con el comienzo de una auténtica guerrilla, marca el inicio de Boko Haram como grupo terrorista.

28 Santé Abal, J.M. (2018). *Op. cit.*, p. 7.

29 Mesa García, B. *Op. cit.*, p. 6.

30 Echeverría Jesús, C. *Op. cit.*, p. 5.

31 Kabunda, M. (2011). Nigeria: petróleo, religión y divisiones étnicas. *Política Exterior*, marzo/abril 2011, vol. 25, n.º 140, p. 41.

32 Echeverría Jesús, C. *Op. cit.*, p. 5.

33 Santé Abal, J.M. (2018). *Op. cit.*, p. 7.

34 Summers, M. y Yagüe, J. *Op. cit.*, p. 14.

35 Pérez Ventura, Ó. (2014). *Boko Haram, el terror «yihadista» en Nigeria*. Madrid: esglobal. Disponible en: <https://www.esglobal.org/boko-haram-el-terror-yihadista-en-nigeria/>

36 Summers, M. y Yagüe, J. *Op. cit.*, p. 14.

Ideología y objetivos de la organización

Ideológicamente, Boko Haram puede ser considerado como un movimiento islamista salafista yihadista³⁷. Por tanto, este grupo se halla en relación con la religión islámica³⁸.

Resumidamente, islamismo es «la afirmación de un conjunto de creencias políticas de carácter islámico»³⁹. Islamismo no es tanto un tipo de fundamentalismo, sino más bien una opción política dentro de los modernos Estados musulmanes que aboga por la islamización de sus instituciones y la preferencia por la aplicación de la *sharía*. Tampoco el islamismo es sinónimo de violencia. Buena parte de los islamistas han aceptado el estado actual de las cosas y han admitido la competitividad democrática, pues el islamismo también es una reforma del islam, una forma de modernizarlo y adaptarlo a los tiempos venideros.

Por su parte, el salafismo es una actitud en cuanto al islam —una corriente doctrinal si se quiere—, mientras que islamismo es estrictamente una corriente política. El salafismo tradicional predica sobre la pureza doctrinaria, la cohesión de la comunidad religiosa y la preservación del orden moral del islam desde una visión de ruptura de la sociedad con la tradición, con lo cual promueve la ortopraxia y la reislamización⁴⁰. Islamismo salafista implica, por tanto, aceptar una serie de ideas políticas de carácter islámico, pero bajo el punto de vista doctrinal del salafismo. De este modo, los islamistas salafistas se configuran como un tipo de islamista radical-integrista, intolerante, declarado enemigo de lo «moderno» y lo «occidental», que solo concibe como forma de gobierno válido la que se rige por la *sharía*. Además, como actitud política implica

37 Santé Abal, J.M. (2018). *Op. cit.*, p. 5.

38 En esto cabe puntualizar dos cosas. Por un lado, conviene no confundir islam con islamismo. El islamismo pertenece a los *-ismos*. Es así una ideología en la que se acepta una serie de ideas políticas fundamentadas en la religión musulmana. En cambio, el islam es la religión, la que tiene catorce siglos de antigüedad y se sitúa entre otras religiones como el judaísmo y el cristianismo. Del Prado Higuera, C. y Sánchez de Rojas Díaz, E. (2018). *Terrorismo islamista: el caso de Al Gama 'a al Islamiyya*. Valencia: Tirant lo Blanch. P. 85. ISBN 978-84-9190-145-7.

Por otro lado, el islam se caracteriza por ser una religión con gran libertad interpretativa. No existe un dogma predominante ni una clase dirigente, una jerarquía eclesiástica, que a excepción del califa —el cual ya ni está—, pueda decretar lo que es o no ajustado al islam. Así pues, «No existe una ortodoxia nítida y exactamente definida, sino una tradición o, más exactamente, varias tradiciones igualmente válidas; se está ante una comunidad de fieles, en su sentido más gregario, más que ante un grupo dogmático». Aznar Fernández-Montesinos, F. (2014). Doctrina y acción política. Pugnas sobre el islam verdadero. El salafismo. En Escuela de Altos Estudios de la Defensa. *Documentos de Seguridad y Defensa* 62. Madrid, Ministerio de Defensa. P. 19. Con todo, existe una multiplicidad de escuelas religiosas y distintas corrientes de pensamiento islámico. Sin embargo, esto contiene un cierto componente de riesgo dado que permite que radicales puedan alzar la voz y ser seguidos por la comunidad sin que una autoridad religiosa les pueda excomulgar y parar los pies.

39 Aznar Fernández-Montesinos, F. *Op. cit.*, p. 21.

40 *Ibidem*, pp. 24-26.

pasar al activismo político en retraimiento de la predicación (*dawa*) y la educación, formas originarias de extender el salafismo y promover una reforma del islam desde abajo y no desde arriba.

Finalmente, el salafismo yihadista o simplemente yihadismo sería «una derivación perversa y minoritaria de una gran corriente conocida como salafismo, que se caracteriza por el deseo de volver a los orígenes doctrinales de la religión y al modo de vida de los primeros musulmanes [...] a través de la promulgación de la guerra santa y, por tanto, instrumentalizando la violencia en nombre del islam»⁴¹. En definitiva, es el componente islamista que pretende conseguir los objetivos del salafismo por la vía de la violencia política, haciendo para eso uso del honorable concepto de yihad.

Aunque oficialmente su nombre sea *Jama'at Ahl as Sunnah lid Da'wah wa'l-Jihad* (esto es, Personas Comprometidas con la Propagación de las Enseñanzas del Profeta y la Jihad), este grupo es más conocido por el nombre de Boko Haram, que puede traducirse como «Educación occidental es pecado» o «Educación occidental está prohibida»⁴². Este último nombre nos da diversas pistas sobre la idiosincrasia de este grupo. En el ideario extendido por Yusuf ocupa un papel central la doctrina del *bid'ah* —innovación—, que originalmente se le adjudica al intelectual egipcio Qutb⁴³. La condena de cualquier clase de innovación que se salga del camino original marcado por el Corán y el Profeta fue adaptada a la realidad poscolonial de Nigeria para dictaminar que el país estaba contaminado por la herencia poscolonial. Según Yusuf, esto era el causante de la ruptura con la tradición y del descarrío de los buenos musulmanes, sirviendo así para proscribir toda clase de influencia —educación— occidental.

En este discurso salafista de corte indigenista, Yusuf optó por la opción política del islamismo salafista y, por ende, por la implantación de la *sharía* como forma de purificar a la comunidad musulmana de la «educación occidental». De hecho, hacia los políticos nigerianos se dirigían buena parte de sus críticas —más aún por el hecho de que estos eran una élite opresora educada y formada en su mayoría en Occidente o por occidentales⁴⁴—. No obstante, su acción era más proselitista y dirigida a concienciar las mentes de los creyentes. Por tanto, el Gobierno de Nigeria y el cristianismo del país no entraban dentro de sus planes. Así pues, los objetivos políticos de la secta liderada por Yusuf fueron la instauración de la *sharía* en Borno —sede inicial de Boko Haram— y en aquellas otras comunidades musulmanas al norte del país.

No obstante, a partir de proclamar la yihad en junio del año 2009 y, sobre todo, a partir del año 2010, se produce un giro en los objetivos de la organización, volviéndose más ambiciosos. Desde entonces, buscan instaurar la *sharía* por todo el país, persiguiendo la islamización de Nigeria aun cuando la mitad de su población no es

⁴¹ Jordán (2005), citado en Del Prado Higuera, C. y Sánchez de Rojas Díaz, E. *Op. cit.*, p. 95.

⁴² Institute for Economics and Peace (2015). *Op. cit.*

⁴³ Summers, M. y Yagüe, J. *Op. cit.*, p. 9.

⁴⁴ Mesa García, B. *Op. cit.*, p. 4.

creyente⁴⁵. Esto, en parte, se explica por las enseñanzas del que se considera el primer emir —Yusuf—, según el cual históricamente el islam en África se había promovido mediante la yihad. Asimismo, consideraba que la mala situación actual de la población es una consecuencia directa del abandono de la yihad, y el Gobierno, contrario al islam y a la tradición, es el principal beneficiado por ello⁴⁶. El Gobierno central pasaba a ser su enemigo directo, sobre todo, el Ejecutivo dirigido por Goodluck Jonathan. Pero, por otra parte, al designar objetivos musulmanes moderados o aliados de los cristianos, se pretende llevar a cabo un movimiento revolucionario takfirista⁴⁷ a través del cual generar una comunidad de creyentes excepcional⁴⁸.

Estrategia de la organización

A partir del año 2009, y culminando con el traspaso de poder a Shekau en el año 2010, se hace ostensible el cambio de estrategia que se produce en el seno de este grupo. Con la proclamación de la yihad comienza la insurgencia en los estados norteros, lo que se materializó en el *Motín de Maiduguri* de junio del año 2009, que se extendió durante varios días y acabó de forma nefasta para los insurgentes. Tras el asesinato de 1.000 miembros y la muerte pública de su líder y emir Yusuf, Boko Haram consolida la violencia como patrón de acción, empleando la masacre del año 2009 como elemento justificador de la venganza y de la acción violenta, así como de inspiración al contemplarse como martirio colectivo⁴⁹. Asimismo, de manos de Shekau, se produce un cambio en los objetivos atacados y un salto cualitativo en la sofisticación de sus métodos y tácticas.

En primer lugar, el Boko Haram de Shekau amplió el número de objetivos a poder atacar. Por un lado, y a pesar de que el Gobierno y los cristianos son sus principales enemigos, los musulmanes moderados que no apoyan a Boko Haram se convierten también en presa de sus ataques. En esto no hay que obviar que el mayor número de víctimas de Boko Haram son musulmanes y no cristianos⁵⁰. Por otro lado, Boko Haram ataca tanto a «objetivos duros» —tales como cuarteles militares, comisarías, milicias de autodefensa, instituciones penitenciarias o las sedes del Cuartel General de la Policía Federal—, como a «objetivos blandos». En estos últimos, aparte de producir

45 Adewunmi Falode, J. *Op. cit.*, p. 43.

46 Summers, M. y Yagüe, J. *Op. cit.*, p. 9.

47 «El *Takfir* es la doctrina por la que los radicales excluyen del islam a los musulmanes que no siguen sus planteamientos». *Takfirista*. España, Observatorio de la islamofobia en los medios, 2020. Disponible en: <http://www.observatorioislamofobia.org/glossary/takfirista/>

48 Mesa García, B. *Op. cit.*, p. 5.

49 Echeverría Jesús, C. *Op. cit.*, p. 5.

50 *Ibidem*, p. 11.

atentados contra puestos o controles de policía marginales, también ataca a población civil⁵¹.

A través de la *Global Terrorism Database*⁵², podemos ver que buena parte de sus víctimas son bancos y centros de crédito, población civil y propiedad privada, centros de culto y líderes religiosos, así como escuelas y profesores, haciendo así honor a su nombre —«Educación occidental es pecado»—. Estos últimos objetivos mencionados representan 1.893 de los 3.039 incidentes protagonizados por Boko Haram y registrados por la base de datos; por ende, son más de la mitad. De este modo, emplea una violencia indiscriminada, severa, sobre todo, hacia los musulmanes que se educan en la cultura occidental o que no siguen los postulados radicales de la organización.

En segundo lugar, Shekau mejoró el *modus operandi* de la organización, convirtiéndola en mucho más efectiva y letal. Los actos violentos protagonizados por Boko Haram hasta el año 2010 se basaron en enfrentamientos o linchamientos esporádicos llevados a cabo por individuos equipados con armas rudimentarias como machetes, navajas, garrotes, o cócteles molotov⁵³. En alguna ocasión hubo algún altercado con armas de fuego⁵⁴, e, incluso, alguna escaramuza como disparar desde *okada* —en jerga local, motocicleta— a sus objetivos⁵⁵. Sin embargo, en diciembre del año 2010 se registra una novedad que refleja una mayor sofisticación: la utilización de artefactos explosivos improvisados en localizaciones estratégicas. Al año siguiente, además, tuvo lugar el primer atentado suicida⁵⁶, este contra una comisaría de policía en Abuja —la capital del país—, lo que, sin duda, es una muestra clara de la radicalización y predisposición de sus miembros⁵⁷.

Pero no solo eso. A partir del año 2010, en sus ataques a «objetivos duros» ha solido emplear grandes grupos fuertemente armados, compuestos de, al menos, una treintena de hombres, que a veces superan el centenar e, incluso, en ocasiones han alcanzado entre los 200 y los 300 efectivos⁵⁸. En estos casos emplea tácticas militares⁵⁹, las cuales

⁵¹ *Ibidem*, pp. 10-11.

⁵² *Global Terrorism Database*. Universidad de Maryland: National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism. Disponible en: <https://www.start.umd.edu/gtd/search/Results.aspx?search=boko+haram&sa.x=38&sa.y=13>

⁵³ Adewunmi Falode, J. *Op. cit.*, p. 43.

⁵⁴ Summers, M. Y Yagüe, J. *Op. cit.*, p. 15.

⁵⁵ Adewunmi Falode, J. *Op. cit.*, p. 43.

⁵⁶ Los atentados suicidas han pasado a ser una seña de identidad de Boko Haram. Junto con los atentados con explosivos de gran capacidad letal, son la táctica preferida del grupo y esta, a su vez, es relativamente poco utilizada en el resto de África subsahariana. Institute for Economics and Peace (2019). *Op. cit.*

⁵⁷ Pérez Ventura, Ó. *Op. cit.*

⁵⁸ Echeverría Jesús, C. *Op. cit.*, p. 11.

⁵⁹ Summers, M. y Yagüe, J. *Op. cit.*, p. 16.

se basan, en buena medida, en los métodos guerrilleros⁶⁰, especialmente los llamados golpes de mano. Entonces el arsenal de Boko Haram pasó a estar compuesto de explosivos como Semtex, rifles automáticos AK-47, vehículos con ametralladora, lanzagranadas y granadas de mano, misiles tierra-aire, e, incluso, de tanques T-55⁶¹.

Estas circunstancias denotan que la estrategia de Boko Haram ha ido más allá del simple terrorismo, y lo posiciona como una insurgencia guerrillera la cual no renuncia al terrorismo —sino que además lo explota— para llegar a infringir el mayor daño posible al enemigo. Todo ello coloca a Boko Haram ante la delgada línea que separa a las actividades insurgentes de las terroristas⁶². En ese sentido, de forma semejante a grupos como los talibanes, Boko Haram es un auténtico enemigo asimétrico que plantea una lucha sin restricción alguna, completamente al margen de los usos y normas de la guerra, intentando explotar las vulnerabilidades del adversario convencional, minando, sobre todo, su voluntad y resistencia. De hecho, Adewunmi⁶³ defiende que el conflicto de Nigeria se plantea desde los pilares de la guerra híbrida⁶⁴, y todo esto nos hace destacar que lo sucedido con Boko Haram en el país no es solo terrorismo, sino que podría abordarse como una guerra civil⁶⁵.

Asimismo, cabe destacar el recurso al secuestro. En el momento en que escribe Echevarría, el secuestro era algo puntual al contrario que en otros grupos del Sahel, como Al Qaeda en el Magreb islámico (AQMI) —grupo que ha destacado por la recurrencia a esta práctica—⁶⁶. Por entonces su financiación era cubierta sobre todo por robos, donaciones de simpatizantes —no solo venidas del ámbito del yihadismo global, también presumiblemente procedentes de autoridades nigerianas, que además les han provisto de armas⁶⁷—, y por actividades ilícitas varias —destacando la droga—⁶⁸. No obstante, a partir del año 2013 el número de población raptada por Boko Haram ha ido *in crescendo*⁶⁹.

Actualmente los secuestros han pasado a ser una más de las señas de identidad de este grupo. El recurso al secuestro no solo ha sido para la obtención de pagos por

60 Torregrosa López, F.J. *et al. Op. cit.*, p. 71.

61 Adewunmi Falode, J. *Op. cit.*, p. 44.

62 Santé Abal, J.M. (2018). *Op. cit.*, p. 18.

63 Adewunmi Falode, J. *Op. cit.*, p. 47.

64 *Guerra híbrida* se caracteriza por «la integración en tiempo y espacio de procedimientos convencionales con tácticas propias de la guerra irregular». Martí Sempere, C. (2020). *Naturaleza, causas y evolución de los conflictos armados*. Madrid, Centro de Estudios Financieros. P. III.

65 Torregrosa López, F.J., *et al. Op. cit.*, p. 72.

66 Echeverría Jesús, C. *Op. cit.*, p. 16.

67 Santé Abal, J.M. (2018). *Op. cit.*, pp. 8-9.

68 Echeverría Jesús, C. *Op. cit.*, pp. 9-10.

69 Torregrosa López, F.J., *et al. Op. cit.*, p. 73.

rescate, aunque habitualmente se ha empleado personas raptadas como moneda de cambio para la liberación de excombatientes. Además de la dimensión psicológica que ello implica —cualquiera puede ser secuestrado extendiendo el temor entre la población—, el secuestro también ha sido un instrumento de reclutamiento más en la organización⁷⁰. Los más afectados han sido mujeres y niños, habiendo adoptado Boko Haram una estrategia consciente de reclutamiento forzoso de estos perfiles demográficos⁷¹. Se busca la formación de futuros niño-soldado, así como el empleo de niños y mujeres suicida, aunque en otras ocasiones las mujeres y las niñas son vendidas como esclavas sexuales o jóvenes esposas para alentar el ánimo en la tropa⁷².

Por último, en cuanto a radio de actuación, originalmente este se limitó principalmente al Estado nigeriano. Ahora bien, a pesar de que inicialmente fuese considerado como un problema nigeriano, Boko Haram, previo a su división y diseminación, contaba con lazos transfronterizos con los países vecinos del Chad⁷³, aprovechándose de la economía transfronteriza, las rutas de contrabando y las bandas criminales existentes, así como los imperantes nexos familiares, étnicos y, sobre todo, religiosos en la región, para obtener armas, suministros y reclutas, y realizar algún que otro secuestro y saqueo⁷⁴. En ese sentido, antes de que comenzara a atacar en Camerún, Chad y Níger, Boko Haram poseía ya un enorme potencial para funcionar como red terrorista transnacional.

Liderazgo, estructura y composición de la organización

El liderazgo de Boko Haram estuvo en manos de Yusuf hasta la muerte de este en el año 2009, y más tarde, en el año 2010, pasó a Shekau, quien además se autoproclamó emir. Shekau era uno de los dos principales lugartenientes de Yusuf y, al contrario que su antiguo líder, este es sobre todo un genio militar antes que un intelectual. También, es mucho más radical y sanguinario que el anterior. Musulmán, de etnia kurani y originario del estado de Yobe, pasó a formar parte de la organización a fines de la década de 1990⁷⁵.

Aunque relevante, Shekau nunca tuvo gran reconocimiento tanto en el país como en el escenario yihadista global. No obstante, a raíz de su liderazgo pasó a ser reconocido

70 Summers, M. y Yagüe, J. *Op. cit.*, p. 16.

71 Institute for Economics and Peace (2019). *Op. cit.*

72 Summers, M. y Yagüe, J. *Op. cit.*, p. 16.

73 Mahmood, O.S. y Christian Ani, S. (2018). *Responses to Boko Haram in the Lake Chad Region: Policies, Cooperation and Livelihoods*. Pretoria: Institute for Security Studies. P. 10. Disponible en: <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/2018-07-06-research-report-1.pdf>

74 International Crisis Group (2020). What Role for the Multinational Joint Task Force in Fighting Boko Haram? *Crisis Group Africa Report* N.º 291. Bruselas. P. 5. Disponible en: <https://www.crisisgroup.org/africa/west-africa/291-what-role-multinational-joint-task-force-fighting-boko-haram>

75 Summers, M. y Yagüe, J. *Op. cit.*, p. 14.

en todo el mundo. Y es que Shekau llevó a la organización a su apogeo máximo hacia el año 2014. Efectivamente, además de ser el año en el que Boko Haram ocasionó más víctimas —y que lo llevaron a ser el grupo terrorista más letal del planeta—, 2014 fue el año en que Shekau controló de forma efectiva parte del territorio de los Estados federados del norte de Nigeria, una extensión aproximada a la de Bélgica⁷⁶. Envalentonado por su poderío, y dada la ineficiencia de las autoridades para contrarrestar el crecimiento y dominio territorial del grupo, Shekau, el 23 de agosto del año 2014, declara que las zonas de Nigeria bajo su control constituyen un califato islámico.

Según apuntan Summers y Yagüe, «hechos como estos, sumados a la cada vez mayor presencia en medios y foros internacionales debido al ruido e impacto de sus acciones, hacen que Boko Haram *pase a ser objeto de deseo de los grandes grupos yihadistas* [...]»⁷⁷. Previamente Boko Haram había estado en relaciones con Al Qaeda⁷⁸, mediando en ello su filial AQMI⁷⁹, en la vecina Malí, aunque hay que decir que la organización también se había interrelacionado con otros grupos locales activos en el Sahel Occidental, caso de Ansaru o MUYAO⁸⁰. No obstante, Boko Haram dio un giro inesperado y se posicionó a favor de Daesh, es decir, del autodenominado Estado islámico de Irak y Levante. Así fue cuando el 7 de marzo del año 2015, Shekau decide prestar juramento de fidelidad (*bay'ah*) a Abu Bakr al-Baghdadi —líder del Daesh—, convirtiéndose Boko Haram en Estado Islámico de África Occidental (ISWAP, por sus siglas en inglés), que, a su vez, consta como una provincia más del gran Califato del Daesh⁸¹.

Este hecho ha sido de verdadera transcendencia en cuanto a liderazgo se refiere. Pronto Shekau chocaría con las directrices impuestas por la matriz del Daesh. Esto coincidió con que a finales del año 2015 el grupo había perdido buena parte de su base social de apoyo y, además, se encontraba en retroceso perdiendo parte del territorio que controlaba. Efectivamente, frente a la contundencia en el combate de los años 2014 y 2015, a finales de este último año estaba siendo derrotado gracias a dos elementos: en primer lugar, las fuerzas militares gubernamentales habían emprendido una ambiciosa campaña de conquista mejorando y adaptando sus técnicas a la lucha guerrillera y antiterrorista con el apoyo de mercenarios blancos sudafricanos; en segundo lugar, se había producido la intervención de la *Multinational Joint Task Force* (MNJTF), una fuerza militar combinada compuesta por los cuatro países del lago Chad —Nigeria, Níger, Chad

76 Santé Abal, J.M. (2018). *Op. cit.*, p. 9.

77 Summers, M. y Yagüe, J. *Op. cit.*, p. 17.

78 Institute for Economics and Peace (2017). *Global Terrorism Index 2017: Measuring the and Understanding the Impact of the Terrorism*. Nueva York, Institute for Economics and Peace. IEP Report 55, p. 74. Disponible en: <https://apo.org.au/sites/default/files/resource-files/2017-11/apo-nid208941.pdf>

79 Hoy día se conoce la relación de mutuo apoyo que mantenían Boko Haram y Al Qaeda, sabiendo además que tras la sofisticación de sus métodos posiblemente estuviera AQMI, ofreciendo esta entrenamiento militar e instrucción en artefactos explosivos. Torregrosa López, F.J., *et al.* *Op. cit.*, p. 71.

80 Echeverría Jesús, C. *Op. cit.*, pp. 16-17.

81 Summers, M. y Yagüe, J. *Op. cit.*, pp. 17-18.

y Camerún— más una modesta contribución de Benín, la cual acudió en auxilio del sobrepasado ejército nigeriano⁸². Entonces comenzaron a surgir divergencias internas, críticas que, sobre todo, se dirigieron en contra del takfirismo y del uso indiscriminado e innecesario de la violencia contra civiles musulmanes⁸³. La cúpula del DAESH decidió mediar en el asunto y promovió a Abu Musab al-Barnawi —hijo de Mohammed Yusuf—, erigiéndose este como nuevo líder y quedando apartado Shekau. No obstante, Shekau no amparó esta decisión y, junto con algunos otros fieles a su liderazgo, decidió escindir su propia facción, la cual pasó a la vieja denominación de Boko Haram⁸⁴.

Así las cosas, lo que fue Boko Haram se halla fraccionado en dos grandes escisiones, aunque se estima la existencia de algún grupo independiente más⁸⁵. Por un lado, tenemos a ISWAP, alineada con Daesh y liderada por al-Barnawi, lo que, por tanto, serían los restos de la organización original. Esta radica ahora en la zona en torno al lago del Chad, y se concentra en atacar principalmente a agentes militares y del gobierno de Nigeria, intentando renunciar a la violencia contra los civiles. Por otro lado, está el Boko Haram de Shekau, que queda refugiado en la selva de Sambisa —próxima a la frontera con Camerún— y sigue con el mismo *modus operandi* del pasado⁸⁶.

Cabe apuntar que las facciones que han pasado a jurar lealtad a los grandes líderes del yihadismo global pasan a actuar como franquiciados suyos. En ese sentido, además de adoptar su marca, y aunque conserven su propia agenda local —y, por ende, menos global que la de la matriz—, pasan a conjugar sus intereses con los del núcleo central⁸⁷. Esto conforma una red de redes⁸⁸, por lo que ISWAP es una organización en red dentro de otra red. Por tanto, los grupos franquiciados conservan aún buenas dosis de independencia tanto en el ámbito operativo como en cuanto a objetivos. De hecho, Boko Haram se ha mostrado en más de una ocasión reticente a la participación en la *Yihad* global⁸⁹. Además de la evidencia de haber llevado a cabo actuaciones mínimas frente a objetivos internacionales⁹⁰, está el hecho de que,

82 Adewunmi Falode, J. *Op. cit.*, p. 46.

83 Opinión en la que coinciden estudios como Santé Abal, J.M. (2018). *Op. cit.*, p. 13, o Summers, M. y Yagüe, J. *Op. cit.*, p. 19.

84 Los anteriores autores también reflejan este hecho.

85 El *Global Terrorism Index de 2017* nos habla de hasta tres facciones escindidas tras el colapso del grupo en 2015: una violenta, otra alineada con ISIS y otra con Al Qaeda.

86 Santé Abal, J.M. (2018). *Op. cit.*, pp. 14-15; Summers, M. y Yagüe, J. *Op. cit.*, pp. 19-20; e Institute for Economics and Peace, 2019. *Op. cit.*

87 García Reguera, J.M. *Op. cit.*, p. 22.

88 Del Prado Higuera, C. y Sánchez de Rojas Díaz, E. *Op. cit.*, pp. 63-64.

89 Así lo considera Santé Abal, J.M. (2018). *Op. cit.*, p. 12.

90 Con la excepción del atentado a la sede de la ONU en Abuja, producido en agosto del año 2011 y con 26 fallecidos, Boko Haram no ha perpetrado ningún ataque relevante más a nivel internacional. Así pues, al contrario que otros grupos, Boko Haram no ha atacado a otros países occidentales. Ha

a pesar de que su ideología orbite en el salafismo yihadismo, su mensaje social sigue embriagado de una fuerte etnicidad basada en la diferencia norte-sur —la cual, a la postre, se ve fortalecida por las divergencias religiosas—, y esto es lo que en realidad atrae a sus fieles. Con esto, Santé concluye que el acercamiento de Boko Haram a Daesh se ha debido más a cuestiones de supervivencia y necesidad que a propio convencimiento⁹¹.

Respecto a su composición, algunos autores afirman el desconocimiento reinante en cuanto al número de miembros y efectivos con los que cuenta Boko Haram⁹². No obstante, tienen claro que, atendiendo al tipo de ataques masivos que realizan como las muchas bajas que han venido sufriendo en los últimos años a manos de las Fuerzas Armadas y de Seguridad nigerianas, candidatos a nutrir sus filas no faltan. La mayor parte de sus componentes son jóvenes con aspiraciones económicas, ocupando un segundo lugar las cuestiones políticas o religiosas⁹³. Sin embargo, también abundan los casos en que existe una carencia severa de identidad y realización personal, encontrando un mensaje atractivo en el discurso de este tipo de organizaciones⁹⁴. Por su parte, la mayoría son nacionales nigerianos —principalmente etnias del norte—, a los que se suman musulmanes de países vecinos como Camerún, Chad o Níger. Tampoco hay que olvidar la proporción inusualmente alta de mujeres y niños dentro de la organización —algo que contrasta con otros grupos terroristas⁹⁵—, que, como ya se ha comentado, se utilizan sobre todo para acciones terroristas suicidas y, en buena parte, estos efectivos proceden del rapto.

Ataques perpetrados por el grupo

De acuerdo con el *Global Terrorism Index* recientemente publicado, el número de ataques terroristas producidos en Nigeria desde el año 2007 hasta el año 2019 ha sido 4.383, los cuales han ocasionado un número total de 23.354 fallecidos⁹⁶. Asimismo, el impacto económico producido por el terrorismo en Nigeria se contabiliza en 141.889,4 millones de \$, situando así a Nigeria como la mayor víctima del terrorismo en toda

sido más bien la brutalidad de sus acciones —como la perpetrada en el secuestro de 276 niñas en el orfanato de Chibok (año 2014)—, lo que le ha valido su condena internacional y la inclusión en las respectivas listas de organizaciones terroristas. Summers, M. y Yagüe, J. *Op. cit.*, p. 15.

⁹¹ Santé Abal, J.M. (2018). *Op. cit.*, p. 12.

⁹² Como Echeverría Jesús, C. *Op. cit.*, p. 7, o Torregrosa López, F.J., *et al. Op. cit.*, p. 72.

⁹³ Mesa García, B. *Op. cit.*, p. 4.

⁹⁴ Torregrosa López, F.J., *et al. Op. cit.*, p. 72.

⁹⁵ Institute for Economics and Peace (2019). *Op. cit.*

⁹⁶ A estos se le tienen que sumar las muertes por combate, alrededor de unos 35.000, según Institute for Economics and Peace (2019). *Op. cit.*

África⁹⁷. Por su parte, ACNUR⁹⁸ ofrece cifras que se aproximan a las dadas —señala que han sido 28.000 los fallecidos totales a manos de Boko Haram—, y además aporta el dato de las más de 2.000 mujeres y niñas secuestradas, así como hace mención a la crisis humanitaria que está viviendo el país. Según señala, en torno a 7,1 millones de personas se han visto afectadas por el conflicto, 276.850 son refugiados y 2,5 millones son desplazados en regiones de Nigeria alejadas del conflicto.

Análisis del grupo terrorista Boko Haram

Contexto en el que se origina el grupo: la fragilidad de Nigeria

En el año 2004 el propio Bin Laden declaró que Nigeria era «uno de los países más preparados para el Yihad»⁹⁹. Ciertamente en este país se conciertan una serie de condiciones que lo convierten en un auténtico caldo de cultivo para movimientos de insurgencia y terrorismo del calibre de Boko Haram.

Por un lado, Nigeria es un país artificial más en el seno del África subsahariana, cuyas fronteras actuales son heredadas de la época colonial¹⁰⁰. Nigeria fue colonia británica hasta el año 1960, fecha en que este país se independizó y se constituyó como una república federal de corte presidencialista¹⁰¹. En ese sentido, Nigeria no es un Estado que se haya formado en torno a una nación concreta ni en torno a un grupo social más o menos homogéneo, sino que, reproduciendo el dominio británico, aglutina a toda una serie de etnias —algunas de las cuales con entidades tribales y estatales históricas— en torno al curso bajo y el delta del río Níger.

Dentro de la diversidad cultural existente —algo más de 250 grupos étnicos—, las etnias mayoritarias son los hausa y fulani al norte (33 % de la población total), igbos al sureste (12 %) y al suroeste yorubas (31 %), cada una con su lengua propia¹⁰². Producto de esta diversidad es que sea precisamente una república federal. Además, norte y sur del país son, en cuanto a ecosistema, bastante diferentes entre sí —sabana al norte, en el Sahel, y selva al sur, en el golfo de Guinea—. A esta frontera natural se le suma otra cultural que ha sido de verdadera transcendencia para el

⁹⁷ Institute for Economics and Peace (2020). *Global Terrorism Index 2020: Measuring the Impact of the Terrorism*. Nueva York: Institute for Economics and Peace. IEP Report 75, p. 36. Disponible en: <https://visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2020/11/GTI-2020-web-1.pdf>

⁹⁸ *El Terror de Boko Haram en Nigeria*. Ginebra: La Agencia de la ONU para los Refugiados. Disponible en: <https://eacnur.org/es/labor/emergencias/el-terror-de-boko-haram-en-nigeria>

⁹⁹ Citado por Echeverría Jesús, C. *Op. cit.*, p. 3.

¹⁰⁰ Martínez Peñas, L. (2009). Amenazas a la estabilidad en la Nigeria actual. *Athena Intelligence Journal*, vol. 3, n.º 1, p. 71.

¹⁰¹ Torregrosa López, F.J., *et al.* *Op. cit.*, p. 70.

¹⁰² Kabunda, M. *Op. cit.*, p. 38.

devenir del pueblo nigeriano y para el surgimiento de Boko Haram. Nos referimos a las diferencias religiosas entre norte y sur. El norte, con un vínculo más estrecho con los imperios habidos en Malí, ha sido tradicionalmente musulmán; en cambio, el sur, con una mayor influencia extranjera en el pasado —sobre todo, británica—, es en su mayoría cristiano —de diferentes iglesias— y animista¹⁰³. Asimismo, norte y sur se han diferenciado también por la práctica de dos actividades socioeconómicas distintas: norte, ganadería trashumante, y sur, agricultura. Históricamente en el Sahel ambas actividades han generado gran conflictividad social —dado a que la práctica de una perjudica a la realización de la otra—, algo que el cambio climático está potenciando debido a que la progresiva desertificación de la sabana empuja a las comunidades pastoras al sur más fértil¹⁰⁴.

Por otro lado, Nigeria es un país potente, pero solo en apariencia. En realidad es un «gigante con pies de barro»¹⁰⁵. Es, en extensión, de los más grandes de África, y también el más poblado del continente, con más de 200 millones de habitantes. Económicamente, Nigeria es el Estado con mayor PIB de África, por encima de economías prósperas como las de Egipto o Sudáfrica¹⁰⁶, y ha registrado en las dos últimas décadas una media de crecimiento anual en torno al 5,7 %¹⁰⁷. A su vez, es el primer productor de petróleo de África y el sexto exportador mundial. Posee una de las mayores reservas de petróleo de todo el planeta¹⁰⁸, y a esta riqueza natural se le suman grandes depósitos de gas natural, carbón, madera u oro. Ahora bien, pese a todo lo anterior, Nigeria alberga la mayor población mundial en la pobreza extrema, con 87 millones y creciendo, subsistiendo la mitad de la población con menos de dos dólares al día¹⁰⁹.

Los grandes ingresos derivados de la producción y exportación de los recursos naturales —especialmente crudo—, aun habiendo sido el motor del crecimiento económico nigeriano, ciertamente no han revertido en el desarrollo del país, antes bien, han generado una economía viciada, cada vez más dependiente de este sector y, por

103 Torregrosa López, F.J., *et al.* *Op. cit.*, p. 70.

104 Santé Abal, J.M. (2017). *Op. cit.*, p. 115.

105 Así lo apoda Kabunda, M. *Op. cit.*, p. 38.

106 Datos comparativos de PIB bruto extraídos de *Economía y datos de países: UA – Unión Africana*. Datosmacro. Disponible en: <https://datosmacro.expansion.com/paises/grupos/union-africana>

107 Cálculo media de crecimiento económico anual obtenido de *Crecimiento del PIB (% anual) – Nigeria*. Washington D.C., Banco Mundial. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2020&locations=NG&start=2000>

108 Rodríguez, N. (2015). *Boko Haram: crecimiento, desarrollo y conflicto en Nigeria*. Nueva York, Researchgate. P. 3. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/275959422_Boko_Haram_Crecimiento_Desarrollo_y_Conflicto_en_Nigeria

109 *Información económica y comercial. Nigeria. Estructura de la oferta*. Madrid, ICEX. Disponible en: <https://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/paises/navegacion-principal/el-pais/informacion-economica-y-comercial/estructura-de-la-oferta/index.html?idPais=NG#4>

tanto, escasamente diversificada¹¹⁰. El sector primario sigue concentrando la mayor parte de la mano de obra —aproximadamente el 70 % de la fuerza de trabajo—, lo que es un claro indicio de un bajo nivel de desarrollo¹¹¹. Además, cabría destacar el estado deficiente de las infraestructuras del país, la falta de suministro eléctrico debido a los problemas para generar energía por sí mismos —aun albergando bastos recursos naturales—, la baja tasa de alfabetización, la carencia de alimentos y la necesidad de su importación, o la falta de calidad de su industria. Con todo, el Informe sobre el desarrollo humano de 2019 posiciona a Nigeria entre los países del mundo con menor índice de desarrollo, concretamente en el 158 de los 189 del *ranking*, con un índice de desarrollo de 0,534¹¹².

Asimismo, la desigualdad económica es otro problema endémico de Nigeria. Así, por ejemplo, se estima que el 20 % de la población más rica acumula el 42,4 % de los ingresos del país, mientras que el 20 % más pobre, solo el 7,1 %¹¹³. El Banco Mundial calcula que el 40,1 % de la población vive por debajo del umbral de la pobreza, es decir, por debajo de la renta media. Igualmente, la desigualdad también se reproduce a nivel regional, pues la tasa de pobreza es superior en los estados norteros que en los sureños¹¹⁴.

En este contexto de pauperización y grandes desigualdades socioeconómicas, así como de fuertes contradicciones culturales, se ha de entender la crisis política en la que este país ha estado sumido prácticamente desde su nacimiento. En África ha imperado normalmente una concepción patrimonialista del poder, del cual, cómo no, han hecho gala las autoridades nigerianas —Nigeria está clasificado en el puesto 25.º de los Estados más corruptos del mundo¹¹⁵—. Visto así, las luchas por el control de los recursos en favor de un determinado grupo étnico, vía secesión —por ejemplo, la de Biafra entre los años 1967 y 1970— o mediante golpe de Estado, han sido una constante en su historia. Con todo, el país no ha conocido la normalidad democrática hasta el año 1999, cuando Abasanjo se convirtió en el primer presidente electo democráticamente.

110 Fruto de esta escasa diversificación es que la economía nigeriana sea muy sensible a las fluctuaciones del precio del petróleo, lo que explica la recesión que atravesó el país tanto en el año 2016 como en el año 2020 ante el desplome de los precios del barril. Oficina de Información Diplomática (2021). *Ficha país –Nigeria– República Federal de Nigeria*. Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. P. 2. Disponible en: http://www.exteriores.gob.es/documents/fichaspais/nigeria_ficha%20pais.pdf

111 Santé Abal, J.M. (2017). *Op. cit.*, p. 106.

112 *Informe sobre desarrollo humano 2019*. Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. P. 27. Disponible en: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_overview_-_spanish.pdf

113 Datos de reparto de las rentas extraídos de *Nigeria - Índice GINI*. Knoema. Disponible en <https://knoema.es/atlas/Nigeria/topics/Pobreza/Desigualdad-del-ingreso/%C3%8Dndice-GINI>

114 ICEX. *Op.cit.*

115 Dato de corrupción ofrecido por Echeverría Jesús, C. *Op. cit.*, p. 3.

De todos modos, Abuja aún en el siglo XXI ha seguido enfrentándose a movimientos insurgentes en el sur del país, sobre todo, con motivo del control del petróleo, como son las reminiscencias secesionistas de Biafra o el Movimiento para la Emancipación del Delta del Níger (MEND), una lucha que, por supuesto, se suma al creciente radicalismo islámico del norte de Nigeria¹¹⁶.

Inmerso en luchas de poder, el Estado nigeriano no ha desarrollado apenas su sector público¹¹⁷, por lo que la administración federal no es capaz de proveer servicios públicos básicos (sanidad, educación, agua potable, electricidad, etc.) a sus ciudadanos. Esto es especialmente patente en áreas alejadas del centro político y económico del país (norte de Nigeria y zonas alrededor del lago Chad), donde prácticamente es inexistente la presencia estatal. En estas zonas marginales es donde más han aflorado sentimientos de abandono por parte de las administraciones públicas, lo que, sumado a la elevada percepción de corrupción que se tiene sobre las instituciones, ha favorecido la desconfianza y la desconexión con respecto al Estado¹¹⁸. Como sucede en otros casos —por ejemplo, Hezbollah en Líbano—, agentes no estatales ocupan este vacío actuando como red social de contención y ayuda mutua captando seguidores para su causa¹¹⁹.

Por su parte, tampoco debemos obviar el deterioro de los derechos humanos y del imperio de la ley en Nigeria¹²⁰, país que se ha caracterizado por un empleo de la fuerza no monopolizado por el Estado y por la praxis abusiva de las Fuerzas Armadas y de Seguridad¹²¹.

En conjunto, podemos concluir que Nigeria es un Estado frágil¹²², con un motor económico —los recursos naturales— que, tal y como se ha gestionado, no permite el reparto equitativo de rentas ni la generación de riqueza nacional, y donde la pobreza y la desigualdad se han venido a juntar con las diferencias culturales para generar un contexto altamente conflictivo que ha impedido el desarrollo adecuado del sector

116 Boko Haram no ha sido ni el primero —tienen el precedente de la secta *Yan Tatsine*— ni el único grupo terrorista religioso musulmán que ha imperado durante este tiempo —están los llamados talibanes nigerianos o la primera escisión de Boko Haram materializada en Ansaru—. Torregrosa López, F.J., *et al. Op. cit.*, pp. 70.

117 Los servicios públicos de Nigeria reciben una mala puntuación (8,9) en el *Fragile States Index*. Washington D.C., Fund For Peace (Annual Report 2019). P. 43. Disponible en: <https://fundforpeace.org/wp-content/uploads/2019/04/9511904-fragilestatesindex.pdf>

118 MAHMOOD, O.S. y CHRISTIAN ANI, S. *Op. cit.*, p. 6.

119 Rodríguez, N. *Op. cit.*, pp. 3-4.

120 El respeto hacia los derechos humanos y el Estado de derecho en Nigeria recibe también una mala puntuación (8,3) en el citado *Fragile States Index* de 2019.

121 Santé Abal, J.M. (2018). *Op. cit.*, pp. 15-16.

122 Versión que corrobora el *Fragile States Index de 2019* que califica a Nigeria de Estado en alerta (color rojo), con una puntuación de fragilidad de 98.5 de acuerdo al índice de fragilidad estatal que maneja.

público y la garantía de los derechos humanos y civiles. En este panorama han proliferado disposiciones psicoculturales poco favorables al rechazo de la violencia, escasa legitimidad de las instituciones oficiales, y un discurso social versado en la diferencia y orientado al reforzamiento del grupo propio generando un «nosotros» y un «ellos»¹²³. Ahora parece que ese discurso se articula más bien en el diferenciador religioso antes que en el tradicional étnico.

Boko Haram como factor más de desestabilización

Vistas las diferencias norte-sur, donde las distinciones étnicas se ven reforzadas por las diferencias religiosas, con su retórica, Boko Haram ha venido a dinamizar aún más los tradicionales enfrentamientos intercomunitarios en Nigeria¹²⁴. Así, cabe señalar que, además de las luchas de poder, a un nivel más micro las luchas intestinas entre comunidades han sido otra constante en su historia¹²⁵. Y en este panorama, ya bastante abrupto de por sí, Boko Haram ha venido, por tanto, a ejercer una mayor erosión.

Ha tenido un inusitado éxito al explotar la causa religiosa, pero realmente su movilización se ha logrado ante la falta de legitimidad de las instituciones y por la desigualdad política, social y económica existente entre norte-sur¹²⁶. Argumentos como la imposición de la *sharía* y el camino de la yihad como solución a los problemas que afectan a estas gentes, o la búsqueda de la pureza en la identidad defendiendo que estaban contaminadas de la maliciosa «educación occidental», desvelan un mensaje bastante etnicista que se entremezcla a la perfección con lo religioso-político. En consecuencia, ha impulsado no solo el conflicto intercomunitario entre diferentes confesionalidades —cristianos y musulmanes— y con los propios fieles al islam, también el tradicional conflicto étnico enquistado en el país.

Con todo, Boko Haram ha fracturado y polarizado aún más a la población nigeriana. Pero no solo eso. La magnitud de sus víctimas, así como la crisis humanitaria que ha supuesto su actividad —con miles de refugiados y millones de desplazados internos que produce un mayor desequilibrio y desestabilización regional—, alcanzan las dimensiones de una auténtica guerra civil. Los norteños nigerianos han vivido así en un estado de temor y excepción constante en los últimos años.

123 Santé Abal, J.M. (2018). *Op. cit.*, pp. 3-4.

124 Echeverría Jesús, C. *Op. cit.*, p. 6.

125 Fuera de la órbita política, diversas comunidades étnicas nigerianas se han enfrentado por el control de los negocios —legales e ilegales— del petróleo en el Delta del Níger. Por otro lado, en el Estado de Plateau, el «cinturón medio» de la frontera religiosa, se han intensificado a partir del siglo XXI las confrontaciones violentas entre ganaderos musulmanes y agricultores cristianos. Martínez Peñas, L. *Op. cit.*, pp. 78 y 80.

126 Santé Abal, J.M. (2018). *Op. cit.*, p. 15.

Por su parte, las Fuerzas Armadas y de Policía nigerianas han visto todavía más erosionada su legitimidad. Su modelo de acción arbitrario e indiscriminado explica en parte el clima de violencia existente¹²⁷. Ya vimos cómo el mal proceder de las autoridades en el año 2009 espoleó al grupo a emprender la violencia bajo la proclama de la yihad para cumplir así con sus fines. En otra ocasión, en el año 2013, la declaración del estado de urgencia al norte del país trajo consigo nuevas arbitrariedades al dar luz verde a registros o redadas de sospechosos y a cometer todo tipo de violaciones de derechos humanos contra los supuestos criminales o simpatizantes del grupo¹²⁸. A su vez, la militarización de los Estados del norte ha agudizado problemas tales como el retraso a la vuelta a los hogares, más desplazados, o dificultades para desarrollar el comercio transfronterizo debido al control fronterizo establecido, todo lo cual incrementa el resentimiento general contra las autoridades y aumenta el número de blancos susceptibles de ser reclutados por Boko Haram u otros grupos violentos¹²⁹.

Asimismo, tanto la economía nacional como local se ha visto afectada por este conflicto. A nivel general, la inestabilidad del país echa atrás a posibles inversores internacionales, así como la violencia y el riesgo a sufrir un secuestro llevan a tachar al país como peligroso, minimizando así la llegada de extranjeros occidentales como turistas o mano de obra cualificada¹³⁰. Esto impide la llegada de capital extranjero y reduce las posibilidades de modernización del país. A estos costes de oportunidad se les tiene que sumar lógicamente los costes directos derivados de la destrucción de infraestructuras y bienes privados, así como los indirectos procedentes del costo de las operaciones militares.

Respecto a la economía local, las restricciones fronterizas tras la declaración del estado de urgencia han dificultado el comercio tradicional de pescado y pimientos que los locales llevan a cabo con los países vecinos, unas restricciones que son adicionales a las tasas que unilateralmente imponen los terroristas a los comerciantes para autorizarles el paso¹³¹. Otras prohibiciones, como circular en bicicleta o la restricción a la movilidad nocturna, han contribuido aún más a la asfixia local. Igualmente, el potencial económico del norte de Nigeria se verá limitado por el número de fallecidos, las migraciones, la inseguridad subsecuente y la pérdida de inmuebles en la región. Así, por ejemplo, la imposibilidad de volver a casa dará lugar a la pérdida de una nueva cosecha, con todo lo que ello supone para un agricultor¹³². Y a todo esto, además, se le tiene que agregar que la existencia de Boko Haram y de otros actores

127 *Ibidem*, pp. 15-16.

128 Mesa García, B. *Op. cit.*, p. 7-8.

129 International Crisis Group (2017). *Watch List 2017*. Bruselas, International Crisis Group. (Special Report N.º 3). P. 12. Disponible en: <https://www.crisisgroup.org/global/3-watch-list-2017>

130 Torregrosa López, F.J., *et al.* *Op. cit.*, p. 73.

131 Mesa García, B. *Op. cit.*, p. 7.

132 International Crisis Group (2017). *Op. cit.*, p. 12.

terroristas impulsa el crecimiento de actividades ilícitas, entre ellas, el preocupante tráfico de drogas¹³³.

No obstante, puede ir revirtiendo la situación gracias a la debilidad del grupo. De este modo, «viene siendo aceptado últimamente que Boko Haram se encuentra diezmado, falto de territorio, roto en grupos que van más allá de una simple escisión en dos grandes facciones y que solo busca ya objetivos blandos, frente a su contundencia en el campo de batalla en años particularmente duros como 2014 y 2015»¹³⁴. Esto, en parte, es así. El *Institute for Economics and Peace* viene registrando en los últimos años la caída de ataques terroristas perpetrados por Boko Haram, así como la menor efectividad de estos, lo cual achaca al desmembramiento del grupo y a la mayor efectividad de las autoridades en su lucha contra el fenómeno terrorista¹³⁵. Así mismo, algunos grupos se hayan en procesos de negociación con el Gobierno, y la campaña de amnistía está ayudando a una progresiva redención de los combatientes a las Fuerzas Armadas¹³⁶.

Ahora bien, también cabe añadir que la escisión de Shekau sigue siendo particularmente letal y activa, aunque ahora tienda a concentrarse en objetivos más fáciles¹³⁷. Todo esto mientras que la pérdida de territorio ha favorecido la diseminación del grupo y sus escisiones, multiplicando sus bases y presencia en países vecinos como Camerún y Níger y, en menor medida, también Chad¹³⁸. Esto arrastra la desestabilización en aquellos otros países —ya bastante inestables de por sí—, los cuales actualmente se ven más afectados por sus ataques terroristas, y convierte a lo que fue Boko Haram en un fenómeno terrorista transnacional. Igualmente, la mayor debilidad de la organización la empuja a ser más dependiente de la causa yihadista global, y grupos como Al Qaeda ya esperan incrementar su influencia en el área¹³⁹.

El estado actual de la lucha internacional contra Boko Haram

Para ponernos en antecedentes, cabe indicar que la lucha internacional contra Boko Haram está sobre todo protagonizada por la *Multinational Joint Task Force* (MNJTF), una fuerza militar combinada compuesta por los países del lago Chad (Nigeria, Níger, Camerún y República del Chad) más una modesta contribución de Benín. Esta fuerza

133 Echeverría Jesús, C. *Op. cit.*, p. 10.

134 García Reguera, J.M. *Op. cit.*, p. 88.

135 Institute for Economics and Peace (2015). *Op. cit.*, e Institute for Economics and Peace (2019). *Op. cit.*

136 Mesa García, B. *Op. cit.*, p. 15.

137 International Crisis Group (2017). *Op. cit.*, p. II.

138 García Reguera, J.M. *Op. cit.*, p. 88.

139 International Crisis Group (2017). *Op. cit.*, p. II.

nació oficialmente en el año 2014¹⁴⁰. No obstante, fue adquiriendo operatividad a lo largo del año 2015, coincidiendo con el punto álgido de Boko Haram y su juramento de fidelidad a Daesh. En ese año la MNJTF fue autorizada definitivamente por la Unión Africana, se dotó de un concepto de operaciones, y el nuevo Ejecutivo de Muhammadu Bujari le dio impulso definitivo en Nigeria. Desde entonces cuenta con el respaldo de las Naciones Unidas, con el apoyo tanto político como financiero de la Unión Europea, y con la aprobación y apoyo técnico del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana¹⁴¹.

El componente militar de la MNJTF está encabezado por un comandante de la fuerza, siempre de origen nigeriano, acompañado de un Cuartel General en N'djamena (Chad) para el mando y control de la fuerza. Este, bajo la supervisión política de la Comisión de la Cuenca del Lago Chad¹⁴², coordina las operaciones de los efectivos aportados por los Estados miembros. Por su parte, el patrón de despliegue se divide en cuatro sectores, cada uno correspondiente a la porción fronteriza de cada Estado en el lago Chad, siendo posicionado cada contingente nacional dentro de sus propios límites fronterizos, donde tienen prioridad de acción sin perjuicio de que puedan llegar a ser desplegados en otro país. En cuanto la entidad de la fuerza, esta llegó alcanzar a finales del año 2015 los 11.150 efectivos, habiendo aportado Nigeria 3.500 soldados, Chad, 3.000, Camerún, 2.650, Níger, 1.000, y Benín, 750¹⁴³. Así mismo, contó con un presupuesto inicial previsto en 700 millones de \$, los cuales han sido principalmente provistos por el Gobierno de Nigeria, por la Unión Europea y unilateralmente por otras naciones occidentales como Reino Unido¹⁴⁴.

Las primeras operaciones militares que pudo coordinar la MNJTF en los años 2015 y 2016 fueron exitosas hasta tal punto que evitaron la extensión de Boko Haram y favorecieron su atomización, suponiendo un punto de inflexión en la lucha antiterro-

140 La MNJTF se engendró a instancias de sus Estados miembro, quienes con anterioridad modificaron el mandato de una estructura multinacional ya existente —la *Multinational Joint Security Force*—, dedicada a la lucha contra la delincuencia transfronteriza en el Chad, para que esta pudiera hacerse cargo de la lucha contra Boko Haram. Mahmood, O.S. y Christian Ani, S. *Op. cit.*, p. 10.

141 Guerrero, A. (2019). *La respuesta regional militar contra Boko Haram*. Granada, Global Strategy. P. 5. Disponible en: <https://global-strategy.org/la-respuesta-regional-militar-contr-boko-haram/>

142 La Comisión de la Cuenca del Lago Chad es la organización regional de la cuenca del lago Chad. Fue creada en 1964 por Camerún, Nigeria, Níger y la República del Chad, y después se amplió con la incorporación de la República Centroafricana y Libia. No obstante, Benín, aunque miembro de la MNJTF, no forma parte de la comisión. Su misión principal es la gestión conjunta del lago Chad y de sus recursos hídricos, la preservación y protección de su ecosistema, y la promoción de la integración regional. Para más información *Home page – About us*. N'djamena, Lake Chad Basin Commission. Disponible en: <https://cblt.org/about-us/>

143 Morales González, A. (2017). Fuerza Multinacional Conjunta (MNJTF) contra Boko Haram. *Documento de Opinión del Instituto Español de Estudios Estratégicos* (130/2017). Pp. 10-11. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEO130-2017_MNJFT_contra_Boko_Haram_AlbertoMorales.pdf

144 *Ibidem*, p. 12.

rista contra el grupo. En cambio, las siguientes intervenciones internacionales de la MNJTF no han obtenido logros contundentes. La razón está en la habilidad adquirida por los terroristas para escapar y replegarse a áreas silvestres más recónditas, y también, en parte, en la incapacidad de los Estados del Chad —sobre todo de Nigeria— para impulsar la reconstrucción y la vuelta a la normalidad de los territorios recuperados, lo cual dificulta su completa consolidación¹⁴⁵. De este modo, se ha podido ir recuperando el territorio que Boko Haram controló efectivamente en un principio, a la par que se ha podido liberar a secuestrados, pero los esfuerzos de la MNJTF contra las facciones de Boko Haram han quedado estancados y la situación permanece en el mismo *statu quo*¹⁴⁶.

De esta manera, las múltiples facciones en las que ha quedado desintegrado Boko Haram *aún no están del todo derrotadas y pueden seguir generando problemas e inestabilidad, ahora además en un radio de extensión más amplio que el norte de Nigeria tras haberse consolidado como fenómeno terrorista transnacional. De hecho, la operación Yancin Tafki («Libertad Duradera», en lengua hausa), operación emprendida contra ISWAP en el marco de la MNJTF y la más larga hasta entonces ejecutada —durando prácticamente todo el año 2019—, no obtuvo resultados duraderos. ISWAP pudo reagruparse con facilidad y después atacar Nigeria tras la retirada de tropas chadianas en el estado de Borno*. Por su parte, el ejército de la República del Chad recibió en marzo del año 2020 uno de los ataques más sangrientos del conflicto —con más de 90 bajas—, cuando la facción de Shekau asaltó la base chadiana de Bohama¹⁴⁷. A continuación, el presidente de la República del Chad, Idriss Déby, anunció el lanzamiento de una nueva operación militar —*Wrath of Bohoma*—, esta vez en solitario, lo cual reflejó las divergencias internas en el seno de la MNJTF¹⁴⁸.

Ante este panorama, algunos analistas, como los expertos del *International Crisis Group*, abogan por realizar un cambio de paradigma en la lucha internacional contra el fenómeno Boko Haram, con el objeto de ganarse la confianza y el apoyo de la población en las áreas afectadas¹⁴⁹. Hasta ahora los esfuerzos internacionales han estado únicamente centrados en el espectro de la persecución antiterrorista, siendo limitada la cooperación en todas aquellas respuestas de carácter no militar¹⁵⁰. Pero lo cierto es que el mandato de la MNJTF ya contempla operaciones más amplias que la acción militar, asignando a la fuerza la estabilización de las áreas afectadas por el conflicto con Boko Haram¹⁵¹. En ese plano, cabe apuntar que la MNJTF se estructura realmente

145 International Crisis Group (2020). *Op. cit.*, p. 1.

146 Mahmood, O.S. y Christian Ani, S. *Op. cit.*, p. 12.

147 International Crisis Group (2020). *Op. cit.*, p. 10.

148 *Ibidem*, p. 11.

149 *Ibidem*, pp. 2 y 22.

150 Mahmood, O.S. y Christian Ani, S. *Op. cit.*, p. 3.

151 Morales González, A. *Op. cit.*, p. 9.

en tres componentes principales (militar, policial y civil), cada uno con sus propios cometidos y responsabilidades. Ahora bien, en la práctica, el militar es el único que ha estado completamente activado¹⁵². Por el contrario, el componente militar de la MNJTF atraviesa también por otros problemas, lo cual igualmente resta eficacia a la lucha internacional contra las facciones de Boko Haram¹⁵³.

En conjunto, la MNJTF se asienta sobre una base legal sólida, cuenta con potencial para ampliar sus funciones y convertirse en una auténtica fuerza de estabilización, está respaldada por la comunidad internacional, y su componente militar ha logrado coordinar los esfuerzos militares en las zonas fronterizas del Chad y, en alguna ocasión —cuando se han ejecutado operaciones militares combinadas—, ha favorecido la cooperación táctica entre ejércitos. Sin embargo, como se venía adelantando, la MNJTF ha quedado únicamente relegada a la lucha armada, y su componente militar sufre otras limitaciones estructurales. Una de estas limitaciones ha sido la permanente falta de fondos y los retrasos en la financiación, lo que ha alimentado las recriminaciones entre actores involucrados y ha generado dificultades en la adquisición de material. Otro problema, no menos relevante, es la debilidad de la cadena de mando. Las unidades de la fuerza luchan principalmente en sus propios países, y los comandantes nacionales aún ostentan un mando considerable, en muchos casos decidiendo cuando entran o salen sus unidades de las operaciones internacionales. Esto da lugar a otros problemas como la brevedad de las operaciones, lo cual impide consolidar las victorias. Igualmente, el control civil sobre el componente militar resulta escaso. La Comisión de la Cuenca del Lago Chad ha luchado por ejercer autoridad sobre la fuerza o frenar los abusos de los soldados que siguen siendo aún responsables ante las jerarquías nacionales¹⁵⁴.

En definitiva, pese a que Boko Haram entrase en una fase de debilidad, repliegue y atomización a partir de finales del año 2015, sigue siendo un factor de desestabilización para Nigeria y los países vecinos y, en general, para toda la región del Sahel Occidental. La lucha contra esta lacra no ha finalizado y requiere de un nuevo impulso, como, por ejemplo, adquiriendo un enfoque más integral y resolviendo los problemas estructurales que adolece la fuerza militar multinacional.

Conclusiones

El análisis contextual de Nigeria muestra la fragilidad en que se halla este Estado. Problemas como la inequidad en la distribución de las rentas, la pobreza, la falta de legitimidad de las instituciones públicas, la carencia de servicios básicos o la erosión del Estado de derecho agudizan el contraste étnico y religioso de un Estado que no

¹⁵² Guerrero, A. *Op. cit.*, p. 6.

¹⁵³ International Crisis Group (2020). *Op. cit.*, p. 2.

¹⁵⁴ International Crisis Group (2020). *Op. cit.*, pp. 1-2.

recoge la realidad multinacional sobre la que se asienta. En este abrupto panorama, en el cual ya se ha instaurado la violencia como forma de vida y el odio hacia el contrario ya está consolidado, el mensaje radical islamista de su primer predicador, Mohammed Yusuf, caló hondo ante una juventud desempleada, empobrecida, falta de realización y satisfacción personal y desafecta de los poderes públicos.

Boko Haram fue cogiendo forma a partir del año 2002, en principio como secta de radicales musulmanes, pero sin una proyección violenta. Sin embargo, el mal proceder de las Fuerzas Armadas y de la Policía federal en el año 2009 desató el latente deseo de violencia insertado en el grupo. Tal violencia estalló en forma de yihad, y fue un año después secundada por su segundo líder, Abubakar Shekau, quien transformó Boko Haram en una maquinaria auténticamente letal, actuando bajo los principios de la guerra asimétrica. Ante la contundencia mostrada en combate, la magnitud de las cifras de fallecidos y afectados, y el número de combatientes, debemos afirmar que nos encontramos frente a una insurgencia en el norte del país, bastante organizada y amparada en el recurso del terrorismo. En ese sentido, lo sucedido con Boko Haram puede llegar al nivel de una guerra civil. Además, el grupo no ha mostrado ningún tipo de objeción para realizar toda gama de actividades delictivas, como secuestrar mujeres y niños y emplearlos como atacantes suicidas.

Gracias a la fuerza de sus envites, Boko Haram logró controlar parte del norte de Nigeria hacia el año 2014, nutriéndose además de los lazos transnacionales en las porosas fronteras del Chad. Bajo su ideal de pureza de corte takfirista, señaló también como objetivo a la propia población local musulmana que no seguía sus dictados, insertando así todo un estado de terror. Llegado a este punto álgido, para consolidar sus territorios recurrió a la ayuda del DAESH, jurándole lealtad a esta matriz del terrorismo internacional. Ante el cariz de los acontecimientos, la comunidad internacional se movilizó para prestar apoyo a Nigeria, lográndose entonces la conformación de una fuerza multinacional antiterrorista con sus vecinos, la *Multinational Joint Task Force* (MNJTF). Las operaciones militares combinadas que ejecutó la MNJTF entre los años 2015 y 2016 pudieron contener a Boko Haram y revertir la situación, ello coincidiendo con un momento de debilidad y disidencia interna en la organización terrorista. A partir de ahí se llegó al punto de inflexión en la lucha contra Boko Haram, marcado por la atomización del grupo, su repliegue y debilidad.

Si bien podemos dar por acertado que Boko Haram se encuentra en sus horas bajas, por el contrario, no podemos aceptar el discurso triunfalista del presidente Buhari que afirma que la organización ya se encuentra derrotada¹⁵⁵. Sus diversas escisiones siguen activas y causando un alto número de bajas, y lo que resulta más preocupante aún: se han esparcido por los países adyacentes. Los intereses de Boko Haram son claramente localistas y su discurso es religioso a la par que etnicista, pero está desarrollando una mayor capacidad de acción transnacional y cabe el riesgo de que su proyección internacional aumente como consecuencia de su mayor dependencia del yihadismo global.

.....

¹⁵⁵ Mesa García, B. *Op. cit.*, p. 16.

Con todo, Boko Haram nació y se nutrió de la inestabilidad de Nigeria, pero, a su vez, se ha constituido como un factor más de desestabilización tanto del país como de la región del Sahel Occidental. En ese sentido, su transcendencia no solo es a nivel nacional, sino también es y ha de ser a nivel internacional.

Dada la superioridad en combate de la MNJTF, las facciones de Boko Haram han decidido escapar, acrecentar su movilidad y mejorar su capacidad para actuar desde otros puntos geográficos. Por ello, el avance militar de Nigeria y del resto de Estados del Chad está íntimamente ligado con el reciente carácter transnacional del grupo. Han demostrado ser mucho más resilientes que la fuerza multinacional, sabiendo adaptar su estrategia a las circunstancias. De este modo, las intervenciones militares posteriores al año 2016 han reducido su eficacia, y la lucha permanece estancada. De ahí que se precise de un cambio en el paradigma de la lucha internacional contra el fenómeno de Boko Haram. Igualmente, no hay que bajar la guardia. Que las diversas facciones de Boko Haram permanezcan arrinconadas no es sinónimo de victoria prematura, antes bien, como se ha demostrado con la experiencia de los talibanes en Afganistán, los grupos terroristas insurgentes tienen capacidad para resistir escondidos y retomar el poder cuando las circunstancias sean más propicias.

Para combatir a esta amenaza hará falta un mayor esfuerzo internacional, así como una acción mucho más integral que no solo contemple el combate ante los vestigios de Boko Haram. Aunque fructífera, la acción armada de la MNJTF corre el riesgo de generar un círculo vicioso que aliente nuevamente a la población a unirse a la causa yihadista¹⁵⁶.

Entonces, se precisa mejorar las capacidades nacionales de reconstrucción y estabilización, así como incorporar estas misiones a la agenda de cooperación internacional. En concreto, se requiere de: un programa efectivo de desmovilización y reinserción de excombatientes que ha de ir de la mano de una justicia reparadora, ayudas a la población desplazada y refugiada, patrullaje y vigilancia de las zonas retomadas, mayores operaciones de inteligencia, implantación y ampliación de los servicios públicos, y refuerzo de la presencia estatal en connivencia con las autoridades locales. En un plano más general, Nigeria y el resto de Gobiernos afectados deberán implementar un programa de prevención que ayude a rebajar los niveles de radicalización, habrán de luchar contra la corrupción institucional y el crimen organizado, e, incluso, suministrar mayores dosis de democracia, Estado de derecho y equidad en sus respectivos Estados para evitar el caldo de cultivo que supone su fragilidad. Por su parte, el resto de la comunidad internacional deberá velar por el cumplimiento de estas tareas, y tendrá que asegurarse de que cuentan con los recursos y fondos necesarios para que así se pueda efectuar. Igualmente, los Estados del Chad deberán recuperar los niveles de cooperación militar anteriores, y procurar resolver los problemas estructurales que aquejan al componente militar de la MNJTF.

.....

¹⁵⁶ International Crisis Group (2017). *Op. cit.*, p. 13.

Bibliografía

- Adewunmi Falode, J. (2016). The Nature of Nigeria's Boko Haram War, 2010-2015: A Strategic Analysis. *Perspectives On Terrorism*, febrero 2016, vol. 10, n.º 1, pp. 41-52.
- Aznar Fernández-Montesinos, F. (2014). Doctrina y acción política. Pugnas sobre el islam verdadero. El salafismo. En Escuela de Altos Estudios de la Defensa. *Documentos de Seguridad y Defensa* 62. Madrid, Ministerio de Defensa. Pp. 17-41.
- Del Prado Higuera, C. y Sánchez de Rojas Díaz, E. (2018). *Terrorismo islamista: el caso de Al Gama 'a al Islamiyya*. Valencia, Tirant lo Blanch. ISBN 978-84-9190-145-7.
- Echeverría Jesús, C. (2014), El desafío terrorista de Boko Haram en Nigeria». *Documento de Investigación del Instituto Español de Estudios Estratégicos* (02/2014). Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2014/DIEEE-INV02-2014_Region_Africa_subsahariana_C.Echeverria.pdf
- García Reguera, J.M. (2017). *Amenaza y reacción contra el terrorismo global y el crimen organizado*. Madrid, Centro de Estudios Financieros.
- Guerrero, A. (2019). *La respuesta regional militar contra Boko Haram*. Granada, Global Strategy. Disponible en: <https://global-strategy.org/la-respuesta-regional-militar-contraboko-haram/>
- Institute for Economics and Peace (2015). *Los cinco grupos terroristas más letales*. Madrid, esglobal. Disponible en: <https://www.esglobal.org/los-cinco-grupos-terroristas-mas-letales/>
- (2019). *Los grupos terroristas que más matan*. Madrid, esglobal. Disponible en: <https://www.esglobal.org/los-grupos-terroristas-que-mas-matan/>
- Kabunda, M. (2011). Nigeria: petróleo, religión y divisiones étnicas. *Política Exterior*, marzo/abril 2011, vol. 25, n.º 140, pp. 38-42.
- Mahmood, O.S. y Christian Ani, S. (2018). *Responses to Boko Haram in the Lake Chad Region: Policies, Cooperation and Livelihoods*. Pretoria, Institute for Security Studies. Disponible en: <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/2018-07-06-research-report-1.pdf>
- Martí Sempere, C. (2020). *Naturaleza, causas y evolución de los conflictos armados*. Madrid, Centro de Estudios Financieros.
- Martínez Peñas, L. (2009). Amenazas a la estabilidad en la Nigeria actual. *Athena Intelligence Journal*, vol. 3, n.º 1, pp. 69-87.
- Mesa García, B. (2016). Boko Haram, de milicia a grupo terrorista». *Documento de Opinión del Instituto Español de Estudios Estratégicos* (33/2016). Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEE033_2016_BokoHaram_DeMilicia_GrupoTerrorista_BeatrizMesa.pdf

- Morales González, A. (2017). Fuerza Multinacional Conjunta (MNJTF) contra Boko Haram. *Documento de Opinión del Instituto Español de Estudios Estratégicos* (130/2017). Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEEO130-2017_MNJFT_contra_Boko_Haram_AlbertoMorales.pdf
- Pérez Ventura, Ó. (2014). *Boko Haram, el terror «yihadista» en Nigeria*. Madrid, es-global. Disponible en: <https://www.esglobal.org/boko-haram-el-terror-yihadista-en-nigeria/>
- Rodríguez, N. (2015). *Boko Haram: crecimiento, desarrollo y conflicto en Nigeria*. Nueva York, Researchgate. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/275959422_Boko_Haram_Crecimiento_Desarrollo_y_Conflicto_en_Nigeria
- Santé Abal, J.M. (2018). Boko Haram: movimiento ideológico, guerrilla insurgente y grupo terrorista. *Documento de Opinión del Instituto Español de Estudios Estratégicos* (49/2018). Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEO49-2018_Boko_Haram_JMSA.pdf
- Santé Abal, J.M. (2017). Nigeria, elenco de conflictos. *Documento de Análisis del Instituto Español de Estudios Estratégicos* (03/2017). Disponible en: <file:///C:/Users/fuste/Downloads/Dialnet-NigeriaElencoDeConflictosJoseMariaSanteAbal-6057670.pdf>
- Summers, M. y Yagüe, J. (2020). Boko Haram e ISWAP: dos caras de la misma moneda». *Documento del Observatorio Internacional de Estudios sobre Terrorismo* (13/2020). Disponible en: <https://observatorioterrorismo.com/eedyckaz/2020/08/Documento-OIET-13-20201.pdf>
- Torregrosa López, F.J., *et al.* (2016). Boko Haram: análisis del fenómeno terrorista en Nigeria. *Revista Criminalidad*, vol. 58, n.º 1, pp. 67-79.

Páginas web

- Crecimiento del PIB (% anual) – Nigeria*. Washington D.C., Banco Mundial. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2020&locations=NG&start=2000>
- Economía y datos de países: UA – Unión Africana*. Datosmacro. Disponible en: <https://datosmacro.expansion.com/paises/grupos/union-africana>
- El terror de Boko Haram en Nigeria*. Ginebra, La Agencia de la ONU para los Refugiados. Disponible en: <https://eacnur.org/es/labor/emergencias/el-terror-de-boko-haram-en-nigeria>
- Global Terrorism Database*. Universidad de Maryland, National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism. Disponible en: <https://>

www.start.umd.edu/gtd/search/Results.aspx?search=boko+haram&sa.x=38&sa.y=13

Home page – About us. N'djamena, Lake Chad Basin Commission. Disponible en: <https://cblt.org/about-us/>

Información económica y comercial. Nigeria. Estructura de la oferta. Madrid, ICEX. Disponible en: <https://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/paises/navegacion-principal/el-pais/informacion-economica-y-comercial/estructura-de-la-oferta/index.html?id-Pais=NG#4>

Nigeria - Índice GINI. Knoema. Disponible en: <https://knoema.es/atlas/Nigeria/topics/Pobreza/Desigualdad-del-ingreso/%C3%8Dndice-GINI>

Takfirista. España, Observatorio de la Islamofobia en los Medios, 2020. Disponible en: <http://www.observatorioislamofobia.org/glossary/takfirista/>

Informes oficiales

Ficha país –Nigeria– República Federal de Nigeria. Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, 2021. Disponible en: http://www.exteriores.gob.es/documents/fichaspais/nigeria_ficha%20pais.pdf

Fragile States Index. Washington D.C., Fund For Peace (Annual Report 2019). Disponible en: <https://fundforpeace.org/wp-content/uploads/2019/04/9511904-fragilestate-sindex.pdf>

Global Peace Index 2020. Nueva York, Institute for Economics and Peace (IEP Report 72). Disponible en: https://visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2020/10/GPI_2020_web.pdf

Global Terrorism Index 2017: Measuring the and Understanding the Impact of the Terrorism. Nueva York, Institute for Economics and Peace (IEP Report 55). Disponible en: <https://apo.org.au/sites/default/files/resource-files/2017-11/apo-nid208941.pdf>

Global Terrorism Index 2020: Measuring the Impact of the Terrorism. Nueva York, Institute for Economics and Peace (IEP Report 75). Disponible en: <https://visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2020/11/GTI-2020-web-1.pdf>

Informe sobre desarrollo humano 2019. Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Disponible en: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_overview_-_spanish.pdf

Watch List 2017. Bruselas, International Crisis Group (Special Report N.º 3). Disponible en: <https://www.crisisgroup.org/global/3-watch-list-2017>

What Role for the Multinational Joint Task Force in Fighting Boko Haram? Bruselas, International Crisis Group, 2020 (Crisis Group Africa Report N.º 291). Disponible en: <https://www.crisisgroup.org/africa/west-africa/291-what-role-multinational-joint-task-force-fighting-boko-haram>

Artículo recibido: 2 de agosto de 2021.

Artículo aceptado: 5 de octubre de 2021.

Juan Carlos CASTILLA BAREA

Doctorando en Seguridad Internacional en el IUGM-UNED ESDC PhD Fellow

Correo: jcastilla3@alumno.uned.es

Caperucita pregunta sobre el planeamiento de la defensa. Algunas respuestas y el caso OTAN

Little Red Riding Hood asks about the planning of the Defense. Some answers and the NATO case

Resumen

Las preguntas de investigación que orientan este artículo versan sobre cuál es el problema básico al que se enfrenta el «planeamiento de defensa» y su contexto, así como la relación con las políticas públicas, cuáles son los principales tipos de planeamiento, y cómo se lleva a cabo en la OTAN.

La literatura en español sobre políticas públicas es extensa, pero escasa cuando se trata de analizar la política de defensa y la planificación de la defensa desde una perspectiva de política pública. Un enfoque explicativo cualitativo se aplica a un camino que parte del «planeamiento de defensa» como un proceso de la política pública de defensa, incardinado en la Estrategia de Seguridad Nacional, en el que se consideran requerimientos internos y externos. La coherencia debe garantizarse de arriba a abajo y viceversa. La formulación e implementación de la «política de defensa» convergen en el «planeamiento de defensa».

Entre los hallazgos, el autor destaca la importancia de establecer un claro «nivel de ambición» político para el instrumento militar, utilizable para desarrollar el «planeamiento de defensa». Por otra parte, enfatiza el posible impacto de los escenarios de planeamiento basados en hipótesis, en la definición de capacidades y estructura de fuerzas futura.

El artículo sintetiza una taxonomía de cuatro tipos principales de planificación de la defensa: el de «movilización», el «basado en amenazas», el de «cartera» y el «basado en capacidades». Introduce el «Proceso de Planeamiento de Defensa OTAN» (NDPP), como un ejemplo del tipo de «cartera» y basándose en el *NATO Warfighting Capstone Concept* (NWCC), ofrece algunas pautas sobre la configuración de escenarios de planeamiento futuros.

En un contexto más amplio, este enfoque del «planeamiento de defensa» desde la perspectiva de las políticas públicas puede aplicarse a otras organizaciones internacionales o naciones democráticas.

Palabras clave

Política de defensa, Estrategia de Seguridad Nacional, Planeamiento de Defensa, NDPP, modelos de planeamiento de defensa, movilización, basado en amenazas, portfolio, basado en capacidades, escenarios de planeamiento, NWCC.

Abstract

The research questions guiding this article are about what is the basic problem faced by «defence planning» and its context, as well as the relationship with public policies, what are the main planning types and how is it carried out in NATO.

Literature in Spanish about public policy is vast, but scarce when it comes to analyse defence policy and defence planning from a public policy lens. A qualitative explanatory approach sets the route of this study, which starts with «defence planning» as a process of the defence public policy, incardinated with the National Security Strategy, in which internal and external requirements are considered. Coherence must be ensured from top to bottom and vice versa. Formulation and implementation parts of the «defence policy» converge in «defence planning».

Among the findings, the author emphasizes the importance of establishing a clear political defence planning «level of ambition» for the military instrument, the possible impact of hypothesis-based planning scenarios, to which to respond, to face the future threats, risks and challenges.

The article synthesizes a taxonomy of four main types of defence planning: «mobilization», «threat based», «portfolio», and «capability based», and introduces the «NATO Defence Planning Process» (NDPP), as an example of the «portfolio» type, and based on the «NATO Warfighting Capstone Concept» (NWCC), it offers some guidelines on the configuration of future planning scenarios.

In a broader context, this approach to defence planning from the prospective of public policy can be applicable to other international organizations or democratic nations.

Keywords

Defence Policy, National Security Strategy, Defence Planning, NDPP, Defence Planning models, mobilization, threat-based, portfolio, capabilities-based, planning scenarios, NWCC.

Citar este artículo:

Castilla Barea, J.C. (2021). Caperucita pregunta sobre el planeamiento de la defensa. Algunas respuestas y el caso OTAN. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n.º 18, pp. 209-242.

«¡Desafortunadamente, los lobos que parecen dulces son los más peligrosos!»¹

Introducción

Caperucita: Pero, ... ¿saben acaso dónde estará el lobo mañana? ¿Dónde se esconderá, y cómo me acechará el mes que viene? ¿En el bosque, en el lago, o cerca del mar? ¿Qué disfraz usará el lobo? ¿Cómo nos sorprenderá? ¿Cómo pueden pensar los cazadores en eso? Uhm, ... lo que más me preocupa es: ¿Cuán largos y afilados tendrá sus colmillos dentro de unos años? ¿Estará preparado el cazador? ¿Cuánto tiempo funcionará su escopeta oxidada?

Este artículo está principalmente relacionado con el marco teórico de una tesis doctoral, centrada en la «política de defensa», y en el «planeamiento de la defensa». Se pretende que el lector comprenda el problema básico al que se enfrenta el planeamiento de la defensa, que identifique su contexto político y estratégico, que entienda el impacto que se puede derivar de la definición de los escenarios basados en hipótesis. Además se aporta una taxonomía simplificada de los tipos de planeamiento de la defensa, que puede servir para casos de estudio de dichos procesos, en países individuales o en organizaciones internacionales. Lo anterior se aplica al caso OTAN.

El «planeamiento de defensa» es una pieza de un engranaje movido por cuestiones estratégico-políticas, y otras relacionadas más directamente con el propio planeamiento.

Entre las primeras se encuentran: ¿Cómo está cambiando el mundo? ¿Cuáles son las implicaciones militares de estos cambios? ¿Qué rol se ambiciona jugar en el mundo, y cuáles son nuestros objetivos de defensa?

Entre ambos niveles cabe plantearse: ¿Qué queremos ser capaces de hacer militarmente?

Otras preguntas básicas del planeamiento son: ¿Qué capacidades, civiles o militares, deberíamos tener? ¿Para cuándo? ¿Cómo obtenerlas, y en cuánto tiempo? ¿Quién se encarga de conseguirlas?²

Se sostiene que el «planeamiento de defensa» es un proceso propio de la política pública de defensa, que coherentemente se ha de incardinar con la «Estrategia de Seguridad Nacional» (ESN), y que se enfrenta principalmente al riesgo futuro. Dicho riesgo trata de ilustrarse mediante escenarios de planeamiento, a los que mediante un proceso metódico dar respuesta, asegurando que lo ambicionado por el nivel político

1 Perrault, C. (1657). *Petit Chaperon Rouge. En Histoires, ou Contes du temps passé, avec des moralitez.* París, 47-56, p. 56.

2 Mauro, F. (2019). EU Defence: The White Book Implementation Process. *EU Policy Department for External Relations.* P. 121.

para el instrumento militar se cumple. Aunque se pueden aplicar numerosos enfoques en el arte del planeamiento³, también es posible manejar una taxonomía más simple, de cuatro tipos básicos según ciertas características, lo que no excluye la compatibilidad con los enfoques antes citados.

En una primera parte se introduce el contexto del proceso, lo que se entiende por ESN, por «política de defensa», y por «planeamiento de defensa».

Seguidamente, se trata sobre las características de los escenarios de planeamiento, y de cómo influyen en los posibles resultados. Se identifican los tipos de razonamiento lógico aplicados para, a partir de los escenarios, inferir los requisitos de capacidades. Y, se aporta una taxonomía de cuatro tipos básicos de planeamiento de la defensa: el de «movilización», el «basado en la amenaza», el de «portfolio», y el «basado en capacidades».

En la tercera parte, se describe el «Proceso de Planeamiento de la Defensa en OTAN» (NDPP), caso del tipo «*portfolio*», y se elabora sobre posibles escenarios de futuro, a partir del *NATO Warfighting Capstone Concept* (NWCC).

Contexto: de la estrategia al planeamiento de la defensa. La coherencia del método

La historia es un referente poco determinante del contexto del planeamiento. Se ha de sostener una *mirada estrábica* en el tiempo, ni se olvida⁴, ni se abusa⁵ del pasado, pero se enfoca principalmente al futuro.

Las naciones definen sus estrategias de seguridad y tratan de implementarlas coherentemente, con objetividad y subjetividad, con arte y ciencia.

Explicitar más o menos sobre las amenazas, los riesgos o los desafíos de los diferentes escenarios no es solo cuestión de conocimiento y certeza, sino también es una decisión eminentemente política.

Los actores involucrados en la «política de defensa» la formulan, planifican su implementación, y ponen en marcha diferentes planes y programas, limitados por el presupuesto⁶. La implementación está sujeta a una racionalidad limitada⁷ y a la dialéctica

3 Top-down, bottom-up, scenario, threat, mission, hedging, technology and fiscal. Lloyd, R.M., *et al.* (1990). *Fundamentals of Force Planning*. Vol 1. Concepts. *Naval War College Press Newport, RI*. 453, p. 326. Bartlett, H. y Somes, T. (1995). *The Art Of Strategy And Force Planning*. *Naval War College Review*, 48.2, 9.

4 Gray, C.S. (2014). *Strategy and defence planning: meeting the challenge of uncertainty*. Oxford University Press. 225, p. 14.

5 Howard. M. (1962). *The Uses and Abuses of Military History*. *Journal of the Royal United Services Institution*. Vol 107, Issue 165, pp 4-10.

6 Decandido, C.L. (1996). *Evolution of Department of Defense Planning, Programming, and Budgeting System: From SECDEF McNamara to VCJCS Owens*. *US Army War College*. 30.

7 Simon, H.A. (1997). *Models of Bounded Rationality*. *Cambridge: MIT Press*. 475.

propia de las políticas públicas: «entre razón y transacción, cálculo y consenso, que son inherentes a la elaboración de las políticas en sociedades plurales y competitivas»⁸.

Uno de los procesos pertenecientes al ámbito de la «política de defensa» es el conocido como «planeamiento de la defensa». De este proceso, se deben revisar las premisas de planeamiento de las que se parte, y los resultados obtenidos cada cierto tiempo, para así mejorar un proceso, que como la política de defensa, es propio del ámbito de las políticas públicas⁹.

La «Estrategia de Seguridad Nacional» integra la «Política de Defensa»

La amplitud del concepto de «seguridad nacional» implica un desarrollo coordinado de múltiples políticas públicas: la «política de defensa», la de exteriores, la de interior, la de salud pública, y la económica, entre otras. Todas actúan en el entorno doméstico y en el exterior, y desde ambos ámbitos se influye en dichas políticas.

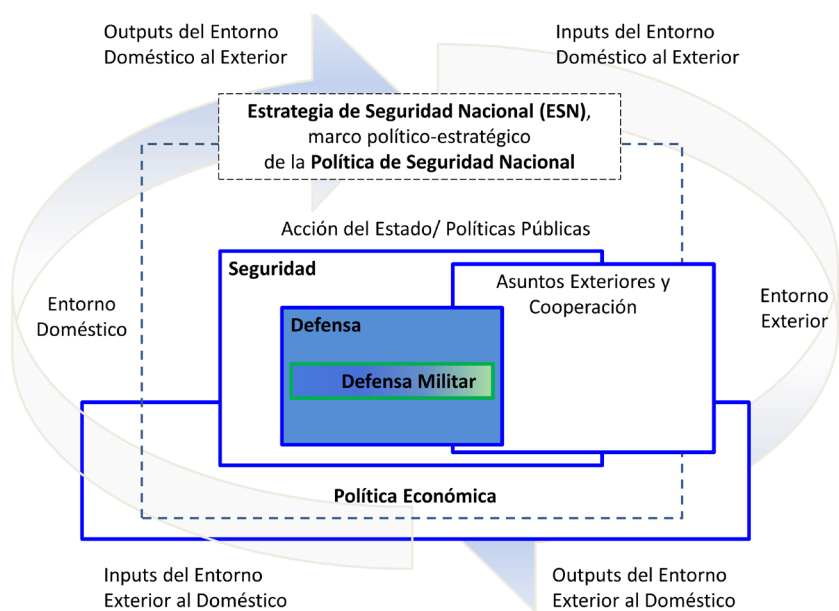


Figura 1. Incardinación de los conceptos de seguridad y defensa. Elaboración propia

Gray¹⁰ postula que las estrategias de seguridad permiten afrontar la incertidumbre sobre los riesgos y amenazas futuras, y que existe una interrelación entre la política, la estrategia y el planeamiento de defensa. La política, en sentido amplio, da contexto a

8 Aguilar Villanueva, L.F. (1992). *La hechura de las políticas*. Mexico, p. 10. AGUILAR VILLANUEVA, L.F. *El estudio de las políticas públicas*. México.

9 Anderson, J.E. (2011) *Public Policymaking: An Introduction*. Texas A&M University, 7th ed. Boston, Suzanne Jeans. 342.

10 Gray, C.S. (2014). *Op. cit.*, pp 4-5.

la estrategia de seguridad fijando sus objetivos. La ESN y en particular la «política de defensa» dan contexto al «planeamiento de la defensa».

La ESN considera el entorno geopolítico, el entorno exterior y el interior, y contextualiza a la «política de defensa». La geopolítica trata de geografía y de poder. Lo militar es uno de los elementos de poder. La ESN trata de preservar intereses (realismo) y promover valores (idealismo) en un entorno VUCA (volátil, incierto, complejo y ambiguo)¹¹. Se procura no solo ser reactivo, sino actuar¹² sobre las causas de los problemas de seguridad¹³ para prevenir consecuencias indeseadas.

En 1989, Kent¹⁴ concebía la ESN como:

«El arte y la ciencia de emplear el poder político, el económico, y el militar (y el intelectual) para conseguir los objetivos de seguridad nacional declarados en paz y en guerra. La percepción sobre los objetivos, intenciones, y comportamiento de los adversarios potenciales, así como las capacidades de esos adversarios para llevar a cabo sus estrategias en forma que amenacen la seguridad nacional propia son el motor de nuestra estrategia nacional de seguridad».

En un marco coherente, la ESN debe influir tanto en la formulación como en la implementación de la «política de defensa», y por tanto puede impactar en los futuros ciclos de «planeamiento de la defensa», que determinen las capacidades y fuerzas militares necesarias.

El «planeamiento de defensa» trata de materializar parte de la estrategia, responder a las demandas políticas, y hacerlo conforme a un método. Según Gray¹⁵, un planeamiento correcto presupone una política de calidad, y unos políticos que aporten significado al planeamiento y a la programación de la defensa, en coherencia con los objetivos estratégicos.

«Política de defensa» como política pública

La «política pública» se refiere a las acciones del Estado para solucionar problemas de la sociedad, y al modo de ejercer el gobierno. Las relacionadas con la seguridad y

11 Yarger, H.R. (2020). *The Strategic Appraisal: The Key to Effective Strategy*. En *Volume I: Theory of War and Strategy*. *US Army War College*. 53-66, pp. 59-61.

12 Liotta, P.H. y Lloyd, R.M. (2005). *From Here to There. The Strategy and Force Planning Framework*. *Naval War College Review*. Vol 58,2, 122-37.

13 Arteaga Martín, F. y Fojón Lagoa, J.E. (2007). *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*. *IUGM*. 463, p. 29.

14 Kent, G.A. (1989). *A Framework for Defense Planning*. *RAND Corporation*. Santa Monica, CA. 71, p. 4.

15 Gray, C.S. (2014). *Op. cit.*, p. 2.

la defensa protegen¹⁶ *bienes de interés público*, como la libertad de los ciudadanos, su bienestar, y la soberanía nacional. La «política de defensa» es una de las *políticas públicas protectoras*, que integrada junto a otras, tratan de proveer seguridad. La seguridad es un *bien público puro*¹⁷, del que todos los ciudadanos se benefician *por igual, sin exclusión ni rivalidad*.

El éxito de estas políticas protectoras depende de la capacidad estatal para actuar sobre los riesgos, gestionando sus posibles impactos, o neutralizar la capacidad de las amenazas. Esta protección puede resultar muy ambiciosa cuando confluyen factores políticos, económicos y militares¹⁸.

Dunn ofrece un modelo metodológico para analizar las políticas públicas, centrado en la definición del problema relacionado con el bien público¹⁹. De una política pública se distinguen cuatro momentos: la inclusión en la agenda política del problema, la formulación de la política, su implementación, y la revisión de resultados²⁰.

Separar completamente entre los actores que diseñan la política pública, y los que la materializan puede ser fatal, ya sea en sanidad²¹, o en defensa. En este último caso, esta deseable confluencia puede abonar las fricciones entre políticos y militares. Olmeda significa que lo relevante es la efectividad de esas relaciones²², es decir, que la bondad de tal confluencia en el planeamiento de la defensa debe evaluarse según los resultados.

Las políticas públicas están influenciadas por grupos de presión, cada uno con su «interés especial»,²³ en pugna por los recursos. Estos actores influyen desde dentro y desde fuera del país en cuestión. El proceso político implica relaciones entre actores dentro de la organización afectada, y con otros elementos gubernamentales e internacionales. Así, por ejemplo para el caso español de la «política de defensa», el Ministerio de Defensa interacciona, *inter alia*, con el de Asuntos Exteriores, con la OTAN y con la UE.

16 Gómez Arias, R.D. (2012). Management of Public Policies: Operational Aspects. *Rev. Fac. Nac. Salud Pública*. 223–36.

17 Samuelson, P.A. (1954). The Pure Theory of Public Expenditure. *The Review of Economics and Statistics*. 36.4, 387.

18 Gómez Arias (2012). *Op. cit.*, pp. 227–28.

19 Dunn, W.N. (2017). *Public Policy Analysis: An Integrated Approach*. Routledge.

20 Hogwood, B.W. y Gunn, L. (1984). *Policy Analysis for the Real World*. Oxford University Press. Pp. 19-23.

21 Pressnan, J.L. y Wildavsky, A. (1984). Implementation : How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland. *University of California Press*. 281.

22 Olmeda, J.A. (2013). Escape from Huntington's Labyrinth. Civil-Military Relations and Comparative Politics. En Bruneau, Thomas C. *The Routledge Handbook of Civil-Military Relations*. Routledge. 61-76, p. 66.

23 Olson, M. (1971). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press. 186.

A menudo los procesos burocráticos relacionados con la «política de defensa» son «oscuros y se ven distorsionados por los intereses de los Ejércitos y Armada, las burocracias civiles, la industria de defensa y los individuos políticos»²⁴. Desde un punto de vista nacional, una organización como la OTAN también puede considerarse como una influencia externa con su propia dinámica e interés. Las influencias internas y externas pueden causar incoherencias entre lo estipulado en los documentos nacionales estratégico-políticos, y las decisiones que se toman en el «planeamiento de la defensa», materializadas en planes y programas.

El valorar la coherencia y lo efectivo de la inversión en la «política de defensa», y en concreto en el «planeamiento de la defensa», es esencial para determinar la responsabilidad del gobierno en el desarrollo de su política pública.

En conclusión, una política pública como la de defensa implica un proceso en el que se formula la política, ponderando lo racionalmente deseable (fines), lo posible (medios) y lo correcto (arte) en pos del bien común, se pone en marcha (administración de la política en sí), y se revisan sus resultados. En el proceso existen influencias internas y externas que pueden distorsionarlo.

¿A qué nos referimos con «política de defensa»?

La definición de Battaglini de la «política de defensa» acerca el concepto al de protección ante la amenaza existencial del Estado: «conjunto de acciones que adopta un Estado para garantizar su supervivencia frente a riesgos y amenazas»²⁵.

Tagarev, aporta una definición más circunscrito a lo militar. Señala que esta política ha de responder a dos tareas fundamentalmente distintas. La primera es la de *cómo usar los medios disponibles* (empleo de la fuerza) para conseguir los objetivos (por ejemplo en el caso de una agresión militar). La segunda es *definir los medios que han de permitir a la nación defenderse efectivamente contra las amenazas, los riesgos y los desafíos futuros*²⁶.

Especificar la ambición de la política de la defensa, es decir, definir el «nivel de ambición» (*Level of Ambition*, LoA en inglés) es un aspecto clave de su formulación. Un planeamiento correcto solo puede partir de un LoA establecido por las autoridades políticas, suficientemente claro para su traducción en resultados concretos. El LoA da respuesta al qué quiere la autoridad política que el instrumento militar sea capaz

24 Frühling, S. (2014). *Defence Planning and Uncertainty. Preparing for the next Asia-Pacific War*. Routledge. 239, p. 11.

25 Battaglini, J. (2010). La política militar de Alfonsín: la implementación del control civil en un contexto desfavorable. *Discutir Alfonsín*. 161-84.

26 Tagarev, T. (2006). The Art of Shaping Defense Policy: Scope, Component, Relationships (but No Algorithms). *The Quarterly Journal*, Spring-Summer. 15-36, p. 17.

de realizar, qué tipos de esfuerzos, autónomamente o con aliados, dónde y con qué tiempo de reacción, y esto es clave para determinar las capacidades y la estructura de fuerzas futuras.

El diseño de la fuerza no solo ha de ser eficaz, sino también sostenible. Las capacidades a obtener han de ser el producto equilibrado del concepto de empleo, la estructura de la organización y su correspondiente financiación^{27,28}. Tanto Gray²⁹ como Arteaga³⁰ se refieren a la necesaria coherencia y equilibrio entre lo que el poder político pide al instrumento militar, y la cantidad de recursos que se dedican a dicho esfuerzo, y de ambos elementos con la estrategia de seguridad.

Ya sea en países o en organizaciones internacionales, la dificultad inherente al aspecto militar de la seguridad puede provocar que la ambición de la «política de defensa» no sea del todo clara, y acaso se limite tan solo a la gestión de crisis, sin contemplar explícitamente escenarios bélicos de alta intensidad. Ejemplos dispares se pueden observar en relación con la OTAN y la UE.

En la Alianza, el «proceso de planeamiento de la defensa» incluye la definición política de un LoA explicitando tipos de esfuerzos a realizar, entre estos, el combate de alta intensidad para casos de defensa colectiva, y se definen amenazas como la rusa, o riesgos como los que plantea China.

En la Estrategia de la Unión Europea (UE) de 2016 (*Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*) para la «Política Exterior y de Seguridad Común» de la UE (PESC, CFSP en inglés) se estipula la necesidad de una «autonomía estratégica». Sin embargo, no faltan quienes señalan que su ambición real no incluye, en el corto plazo, el operar autónomamente en escenarios bélicos muy demandantes; se sigue limitando principalmente a la gestión de crisis³¹.

La política ha de definir las amenazas (capacidad e intención del posible adversario), los riesgos (probabilidad y consecuencias) o los desafíos a los que el instrumento militar ha de ser capaz de enfrentarse. La claridad de los enunciados ha de ser la suficiente para que se pueda traducir la ambición política en decisiones del «planeamiento de la defensa». Estas decisiones van tomando forma primero en base al juicio político, y luego se complementan con el militar. Se ha de recopilar la información relevante e

27 Colom Piella, G. (2011). El proceso de transformación militar en España (2004-2011). *UNISCI*. 117-31.

28 EMAD (2018). PDC-01(A) Doctrina para el empleo de las Fuerzas Armadas. 178, pp. 52-53.

29 Gray, C.S. (2014). *Op. cit.*

30 Arteaga Martín, F. (2013). La defensa que viene. Criterios para la reestructuración de la defensa en España. *Real Instituto Elcano*. 32.

31 Brattberg, E. y Valášek, T. (2019). EU Defense Cooperation: Progress Amid Transatlantic Concerns. *Carnegie*. 36, p. 11. the disruptive impact of the Brexit negotiations and the election of U.S. President Donald Trump, demands for deeper European Union (EU

interpretarla³² infiriendo lógicamente los requisitos de capacidades, y acabar determinando la estructura de fuerzas más adecuada.

En definitiva, lo doméstico y lo externo son *inputs* en los procesos de la «política de defensa» nacional. Entre las tareas de esta política, está la de definir un LoA que permita iniciar un método de implementación para responder al problema que se plantea como riesgo estratégico. Esta materialización metódica nos acerca al concepto de «planeamiento de la defensa», que implementa parte de la citada política, y que parte de la suficiente definición de la ambición política para inferir los requisitos de las capacidades a obtener, y decidir sobre el diseño de la estructura de fuerzas.

¿A qué nos referimos con «Proceso de Planeamiento de la Defensa»?

Gray concibe el «planeamiento de la defensa» como la preparación intencionada y continua para la defensa de una política en el corto, medio y largo plazo. Se encuentra a caballo entre la formulación y la implementación de la «política de defensa». La política es, y debe ser, determinante a la hora de establecer el proceso que configura tal preparación³³. La aproximación de Gray a *Defence Planning* es muy amplia. Kent³⁴ centra más el foco, al referirse al marco del «planeamiento de la defensa» como sigue:

«Está guiado por las decisiones y asesoramientos de Gobierno de alto nivel, tales como la estrategia de seguridad y las limitaciones presupuestarias, correspondiendo a los componentes del Ministerio de Defensa la responsabilidad de organizar, equipar, entrenar, mejorar y apoyar las fuerzas militares bajo su mando para proporcionar capacidades operativas que apoyen la estrategia militar seleccionada. En el planeamiento de la estructura de estas fuerzas, los componentes del Ministerio de Defensa deben enlazar claramente los programas de adquisición de sistemas y equipos al incremento de la seguridad estratégica».

El «planeamiento de la defensa» es básicamente la segunda de las tareas fundamentales de la «política de defensa» tal como Tagarev la concibe: la definición de los medios que permitan a la nación defenderse efectivamente contra las amenazas y desafíos futuros. Ese enfoque coincide básicamente con lo que se entiende en la doctrina conjunta española³⁵, lo relacionado con la definición de capacidades y también con el diseño de la fuerza es materia del «proceso de planeamiento de la defensa».

³² Frühling, S. (2014). *Op. cit.*, p. 12.

³³ Gray, C.S. (2014). *Op. cit.*

³⁴ Kent, G.A. (1989). *Op. cit.*, p. 3.

³⁵ EMAD (2018). *Op. cit.*, p. 52. La segunda tarea de Tagarev implicaría el «planeamiento de fuerzas» (dentro del planeamiento militar), y otros planeamientos no estrictamente militares (para el caso español) tales como el planeamiento de recursos (financieros, materiales y humanos).

El proceso está inevitablemente condicionado por las limitaciones presupuestarias, factor clave en la viabilidad de los distintos programas de obtención de capacidades que permiten a las Fuerzas Armadas (FAS) realizar la «defensa militar», como parte de la «defensa nacional», que a su vez está imbricada en la «seguridad nacional»³⁶.

Gray³⁷ se refiere a la integridad *ad intra* para referirse a que el presupuesto nacional ha de atender a todas las necesidades internas del país, y a la integridad *ad extra*, en alusión a que la inversión sea capaz de dar respuesta a las necesidades que proceden de fuera. Para estimar cuánta disuasión es necesaria y suficiente, se ha de partir de hipótesis de planeamiento, y confirmar regularmente que tales premisas siguen siendo válidas para el futuro.

En la introducción, Caperucita se refería a la «escopeta oxidada» del cazador. En 2018, el JEMAD español en el Congreso describía un «estado indeseable de falta de operatividad de sus materiales»³⁸. Actualmente, el Ministerio de Defensa español se afana en modernizar sus FAS en un escenario de crisis económica³⁹. Estimar cuánto poder militar es suficiente para disuadir, según a quién, es clave. Saber cuánto es necesario invertir es igualmente relevante, y aún lo es más priorizar en qué capacidades. La cuestión de «cuánto gastar para hacer qué» no solo importa para el «planeamiento de la defensa», sino también para otras políticas públicas.

Gastar más no implica contar con mejores capacidades⁴⁰. Es necesario definir las capacidades esenciales en un contexto caracterizado por los avances tecnológicos, es clave conseguirlas con eficiencia económica y en el menor tiempo posible. La necesaria adaptación puede implicar evolución organizativa, afectar a la forma de decidir en las organizaciones, y disminuir burocracias ineficientes en los procesos. El pragmatismo puede, en ocasiones, chocar con la tradición y causar fricciones no deseadas ante el cambio necesario.

El «riesgo futuro» es la principal preocupación del «planeamiento de la defensa». Se parte de una situación de «riesgo operativo» actual, el que probabilísticamente se considera en caso de usar las fuerzas actuales en operaciones contra una amenaza concreta en el corto plazo. Dicho riesgo ha de ser aceptable en términos de costes

36 Martín Ballesteros, M.A. (2016). En busca de una estrategia de seguridad nacional. *Ministerio de Defensa*. 323.

37 Gray (2014). *Op. cit.*, p. 22.

38 Diario de sesiones del Congreso de Diputados. Comisión de Defensa de 16 de abril de 2018. Comparecencia del JEMAD GE Alejandro. [Consulta: 12 de enero de 2021]. Disponible en: http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/DS/CO/DSCD-12-CO-482.PDF,

39 Colom Piella, G. (2021). From Transformation to Adaptation: Analysing the Spanish Military Change (2004–2020). *Defence Studies*. 20.

40 Frank, L. (2020). New Times for Military Professionalism: Rethinking Core Competencies and Dynamic Capabilities. En *Rethinking Military Professionalism for the Changing Armed Forces*. Springer. Pp. 63-82.

estratégicos, humanos, materiales y financieros. A partir del «riesgo operativo» a corto plazo, y de los escenarios planteados a medio y largo plazo, se trata de identificar el «riesgo futuro».

Al «qué queremos ser capaces de hacer militarmente», en lo político-estratégico, se responde parcialmente con los «conceptos estratégicos»; en lo militar, también con los «conceptos operativos». A partir del desarrollo de nuevos «conceptos operativos» se puede orientar la inversión en nuevas capacidades. A partir de estos conceptos se definen las tareas o cometidos operativos fundamentales, lo que Tagarev define como la *mission essential task list*⁴¹, y de estas tareas se deducen los nuevos «requisitos» operativos de las capacidades, nuevas o existentes. Tales conceptos requieren de experimentación antes de decidir sus implicaciones para la obtención de capacidades. Innovar y experimentar es necesario para poder disuadir o vencer a los posibles desafíos militares⁴² en el entorno operativo futuro.

A los dominios de operaciones tradicionales por tierra, mar y aire, se unen ahora el ciberespacio, el espacio ultraterrestre, y hasta el ámbito cognitivo. En febrero de 2014, lo híbrido tomó actualidad con el despliegue de los soldados rusos sin insignias en Crimea⁴³. La zona gris⁴⁴ también puede referirse a un marco ambiguo entre la cooperación y la competición a nivel político-estratégico; en lo militar, el gris caracteriza las operaciones en un entorno híbrido⁴⁵ de límites difusos, donde los instrumentos convencionales coercitivos actúan abiertamente junto a otros encubiertos.

En España se sufrieron sendos ataques cibernéticos en marzo y junio de 2021. El primero contra el Servicio Público de Empleo Estatal, el segundo contra el Ministerio de Trabajo y Economía Social. Existen actores capaces de afectar nuestra seguridad, y que pueden actuar en el continuo de paz, crisis o guerra. La actuación de grupos criminales en posible colusión con ciertos estados⁴⁶ dificulta la atribución.

Los nuevos riesgos y amenazas pueden influir en las decisiones sobre las capacidades fundamentales en las que invertir. Definir los requisitos de las capacidades que serán

41 Tagarev, T. (2006). *Op. cit.*, p. 28.

42 US Department of Defence (2003). Transformation Planning Guidance. *Homeland Security Digital Library*. 34, p. 9

43 Galeotti, M (2015). Hybrid War and Little Green Men: How It Works, and How It Doesn't. *E-International Relations*, 5.

44 EMAD (2018). *Op. cit.*, pp 89-90.

45 Jordan, J. Una reinterpretación de la crisis del islote Perejil desde la perspectiva de la amenaza híbrida. *Revista General de Marina*. 218, n.º 274 Junio, pp. 941-952.

46 Ryuk apareció en agosto de 2018 y lo maneja un grupo ruso llamado Grim Spider, según la consultora CrowdStrike. [Consulta: el 12 de junio de 2021]. Disponible en: <https://elpais.com/tecnologia/2021-03-09/el-virus-de-secuestro-informatico-ryuk-principal-sospechoso-del-ciberataque-contra-el-sepe.html> y <https://elpais.com/economia/2021-06-09/el-ministerio-de-trabajo-y-economia-social-sufre-un-ciberataque.html>

fundamentales es muy relevante, pero además, tales capacidades han de cuantificarse y organizarse en una estructura de fuerzas idónea a largo plazo. La entidad y diseño de las fuerzas también dependen del tipo de estrategia por el que se haya optado⁴⁷. Al nivel político se pueden plantear distintas opciones de diseño del global de una fuerza sostenible, con diferentes pesos de sus componentes específicos (los tradicionales de tierra, mar o aire, u otros).

Kugler explica que cuando las fuerzas norteamericanas crecieron durante la guerra fría, todos los servicios se beneficiaron en un grado similar. Luego, cuando tocó reducir, todos los servicios se contrajeron similarmente. Afirmar que esta linealidad tendrá sentido en el futuro es incierto; las nuevas condiciones estratégicas y la transformación de la defensa podrían motivar una nueva mezcla de proporciones de fuerzas de los servicios. No solo se debe debatir la estructura interna de cada servicio (Ejércitos o Armada), sino cómo en el futuro tales estructuras se funden para que la capacidad conjunta de realizar operaciones sea la máxima⁴⁸, considerando también las capacidades civiles.

En el ciberespacio, merece mención el ejemplo británico. En su Centro Nacional de Seguridad Cibernética, creado en 2016, trabajan civiles y militares desde tiempo de paz⁴⁹. En España, la organización militar⁵⁰ contempla el «Mando Conjunto del Ciberespacio» (MCCE), para planear, dirigir, y controlar las acciones. Este nuevo organismo de la estructura operativa no implica un servicio nuevo en la estructura orgánica de tierra, mar y aire. Los servicios desarrollan capacidades cibernéticas específicas conforme a los requisitos establecidos por el MCCE⁵¹. En el espacio ultraterrestre, Francia y España han confiado tales operaciones al Ejército del Aire⁵².

Cualesquiera que sean las decisiones, es clave asegurar la coherencia. La coherencia *top-down* del planeamiento impone una correcta incardinación en su contexto. En concreto, con los objetivos que la ESN establezca para el instrumento militar, y con los objetivos y formas de actuación que se detallen en la estrategia militar. Los medios con los que se cuente en el medio y largo plazo han de ser congruentes con los conceptos estratégicos propios del nivel político y con los conceptos operativos resultantes de la innovación militar. Existirá coherencia *top-down* en la medida que las capacidades sean suficientes para poder materializar el LoA establecido por las autoridades políticas.

47 Posen, B.R. y Ross, A.L. (1996). *Competing Visions for U.S. Grand Strategy*, International Security. *Naval War College Press*. Vol 21.3, 49, p. xxi.

48 Kugler, R.L. (2006). *Policy Analysis In National Security Affairs: New Methods for a New Era*. *National Defense University, Center for Technology and National Security Policy*. Pp. 275-276.

49 [Consulta: el 20 de julio de 2021]. <https://www.ncsc.gov.uk/>

50 Organización de las FAS. Orden DEF/710/2020, *BOE* n.º 204 de 28 julio 2020.

51 [Consulta: el 20 de julio de 2021]. <https://emad.defensa.gob.es/unidades/mcce/>

52 Aznar Fernández-Montesinos, F. (2021). El espacio exterior, una nueva dimensión de la seguridad». *IEEE*. 10, pp. 174-187, p.13.

La coherencia *bottom-up* del planeamiento se refiere a la posibilidad de incorporar las oportunidades tecnológicas y del mercado a la obtención de capacidades, con la flexibilidad y agilidad suficientes, siempre que encajen en los conceptos operativos y en la lógica estratégica de *means, ways, ends*. En ambos enfoques coherentes se ha de considerar la limitación presupuestaria⁵³.

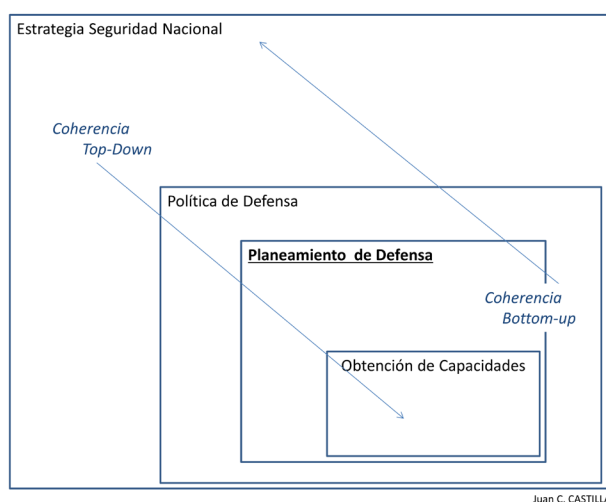


Figura 2. El contexto del planeamiento de la defensa. Elaboración propia

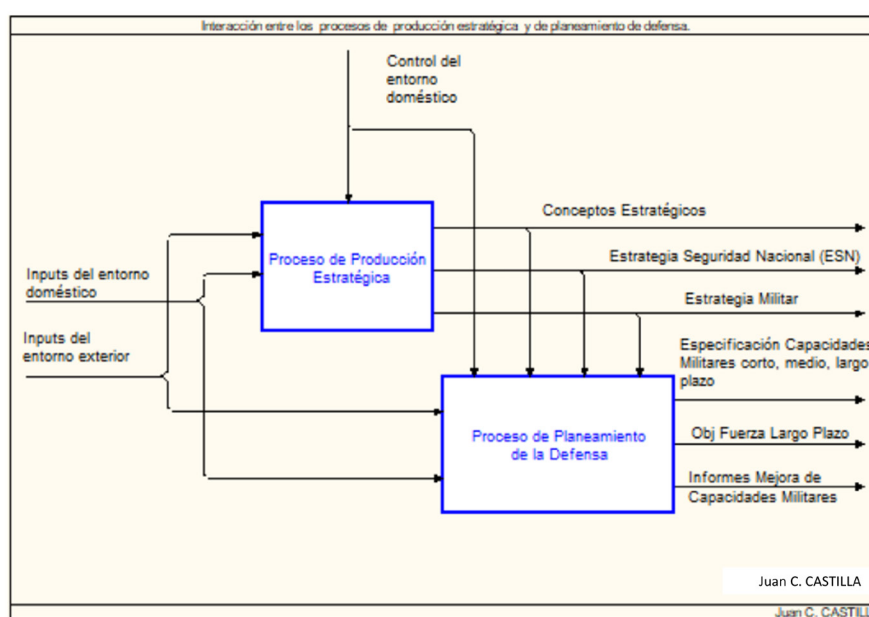


Figura 3. Interacción entre los procesos de producción de estrategia y el de planeamiento de la defensa. Elaboración propia

Todo objeto de planificación pública exige de un método. En los siglos XX y XXI, cabe identificar varios tipos básicos de «planeamiento de la defensa», que se distinguen en función del nivel de conocimiento sobre las amenazas y riesgos, los escenarios que se usan para inferir los requisitos para las capacidades, y los tipos de inferencias lógicas que se aplican. Sobre esto se elabora a continuación.

⁵³ Garbers, F., *et al.* (2020). Performance Management in Defence Organisations. *NATO STO*. 186.

Sobre escenarios y tipos básicos de planeamiento de la defensa

Geografía⁵⁴ y realismo son dos de los factores clave a considerar en la definición de los escenarios sobre conflictos hipotéticos, a partir de los que definir las capacidades necesarias, pero no son los únicos.

La evaluación de los resultados del proceso puede evidenciar, a posteriori, la falsedad de algunas hipótesis de las que se partía, y llevarnos a acciones correctoras. El *assumption-based planning* (ABP) se aplica con mayor facilidad para identificar amenazas y vulnerabilidades que para oportunidades. En cierta forma sirve para tratar de evitar sorpresas tipo «cisne negro»⁵⁵. Cuando se descarta de entrada «lo imposible»⁵⁶, el resultado puede resultar desastroso⁵⁷.

Sobre las características de los escenarios y su posible impacto

Los escenarios de planeamiento se plantean para el corto, medio y largo plazo. Según el espacio tiempo varía la certidumbre a la hora de inferir requisitos para las capacidades necesarias.

No es igual plantear un enfrentamiento hoy, entre los EE. UU. y Rusia o China, y tomar decisiones, que enfocar el problema para dentro de diez o veinte años, y decidir sobre la estructura de fuerzas necesaria.

Larson⁵⁸ estudió los escenarios usados en EE. UU. entre 1945 y 2016. Este autor evalúa el posible impacto de las decisiones que resultan del planeamiento en función de dos variables: el horizonte temporal de los escenarios, y el conocimiento sobre la amenaza. Así, para escenarios situados temporalmente en un plazo de 5 a 7 años, las implicaciones para el planeamiento son moderadas, pudiendo afectar aproximadamente a entre el 10 y el 20 por ciento de la estructura de fuerzas. A medida que se usan escenarios más futuros, mayor proporción de la estructura de fuerzas puede afectarse.

Existe una correlación entre el tiempo y el conocimiento de la amenaza. Mientras mayor es el horizonte temporal de los escenarios, el planeamiento se suele basar menos

⁵⁴ Kaplan, R.D. (2018). *La venganza de la geografía: cómo los mapas condicionan el destino de las naciones*. Barcelona: RBA.

⁵⁵ Taleb, N.N. (2007). *The Black swan: the impact of the highly improbable*. Random House. 366.

⁵⁶ Dewar, J.A., et al. (1993). *Assumption-Based Planning. A Planning Tool for Very Uncertain Times*. Rand Corporation, 88. Dewar, J.A. (2002). *Assumption-Based Planning: A Tool for Reducing Avoidable Surprises*. RAND Studies in Policy Analysis. Cambridge University Press. 238.

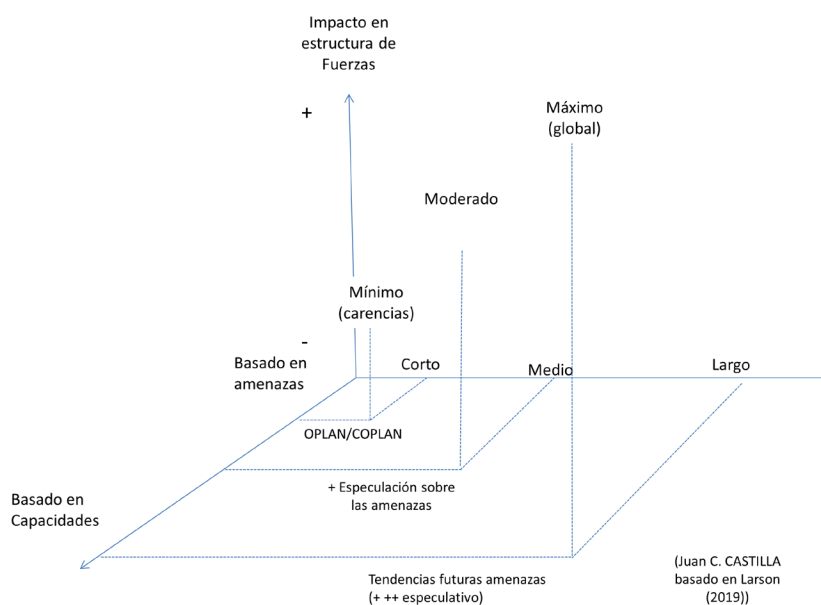
⁵⁷ Millet, A.R. y Murray, W. (2007). *Military Innovation In The Interwar Period*. Cambridge University Press. 435.

⁵⁸ Larson, E.V. (2019). *Force Planning Scenarios, 1945–2016*. Rand Corporation. 326.

en el conocimiento concreto de la amenaza (es menos *threat-based*), es necesariamente más especulativo, por lo que tiende a referirse más genéricamente a posibles capacidades (es más *capability-based*). Las decisiones sobre la estructura de fuerzas basadas en la obtención de capacidades genéricas pueden tener más impacto en la estructura, que las decisiones basadas en un conocimiento concreto de la amenaza.

Es difícil pensar que un proceso sea puramente basado en capacidades, con escenarios a muy corto plazo, y centrado únicamente en conseguir los medios suficientes para asegurar que se pueden realizar los planes operativos existentes en la actualidad. Así difícilmente se podría aspirar a contar con unas FAS preparadas para el futuro. Idealmente, las directrices políticas deberían orientar la concepción de los escenarios, tanto en lo relativo a amenazas como al espacio tiempo.

Más allá de cómo se autocalifique un proceso de planeamiento (*threat based* o *capability based*, etc), la especificación de los escenarios tiene su importancia como indicador de lo que se pretende realmente con el planeamiento.



Horizonte temporal de los escenarios según Larson (2019) (elaboración propia)

Figura 4. Escenarios de planeamiento e impacto en la estructura de fuerzas

Sobre los tipos de razonamiento lógico para inferir capacidades

Según el tipo básico de planeamiento, predomina una cierta forma de obtener inferencias de los escenarios, siendo la deducción y la abducción las más utilizadas, aunque en algunos casos también se usa la inducción⁵⁹.

⁵⁹ Frühling, S. (2014). *Op. cit.*, pp. 27-29.

Las inferencias lógicas relacionan los eventos o casos provocados, las reglas que actúan en el devenir de los casos, y los resultados observados o previsibles. A mayor certidumbre sobre los riesgos y amenazas, la deducción es más posible. A mayor incertidumbre, procede aplicar más la abducción. En línea con Cruces⁶⁰, a continuación se resumen estas formas de inferir.

La *deducción* ofrece conclusiones válidas o inválidas, ofrece certeza, parte de premisas ciertas sin dudas significativas sobre su validez. De verdades o reglas generales se deducen verdades particulares. La conclusión es válida en función de que lo sean o no sus premisas. Se puede razonar así cuando se conoce bien al adversario, se conoce su formulación política, su doctrina, sus medios y procedimientos, etc.

La *inducción* no ofrece una conclusión válida o inválida, tan solo estimaciones acordes con el grado de verosimilitud o probabilidad que se aporta a las premisas. Con la inducción se infieren verdades generales o reglas con cierta probabilidad, a partir de verdades o casos y resultados particulares. No obstante, al menos ofrece un fundamento para lo que se pueda concluir, en función de la probabilidad de las premisas.

La *abducción* parte de describir los resultados provocados por un acto, le sigue el establecimiento de premisas que parecen correctas con cierta probabilidad, y se concluye aportando una hipótesis explicativa sobre la regla de actuación, las posibles razones o motivos del hecho. A veces se le denomina conjetura, la abducción ofrece una explicación de lo que a primera vista parece lo más probable. En el «planeamiento de la defensa» se puede acudir a este tipo de razonamiento cuando no hay una información de detalle sobre el futuro adversario.

Una de las características distintivas de los tipos básicos de planeamiento es el modo de lógica inferencial que impera.

Sobre los cuatro tipos básicos de «planeamiento de la defensa»

Las características que distinguen los marcos básicos de planeamiento son:

- a) La declaración explícita o no de un adversario como amenaza.
- b) Lo relativo a la valoración y evaluación de riesgos. Importa el nivel de conocimiento sobre las amenazas (capacidades e intenciones), el nivel de certitud sobre los riesgos (la valoración objetiva de la probabilidad de los eventos, el impacto de sus consecuencias, y su evaluación subjetiva), y conocer sobre la variedad y posible concurrencia de las contingencias principales.
- c) El tipo de razonamiento de inferencias que se usa principalmente para establecer los requisitos de capacidades y decidir la estructura de fuerzas.

60 [Consulta: el 20 de julio de 2021]. http://kali.azc.uam.mx/clc/o3_docencia/licenciatura/log_simb/Ra_LoSim_D_I_A.pdf

- d) El uso que se hace de los escenarios de planeamiento basados en hipótesis: cantidad y variedad de tipos, importancia de la geografía y el horizonte temporal⁶¹.

En base a la práctica de planeamiento en los siglos XX y XXI, ⁶² se pueden distinguir cuatro tipos básicos:

- e) El «planeamiento de movilización» (*Mobilization Planning*) ante la prospectiva de una posible amenaza futura.
- f) El «basado en la amenaza» conocida (*net assessment planning* o *threat based planning*).
- g) El «planeamiento de portfolio» (*Portfolio Planning*)⁶³, aplicable para casos de concurrencia de varios riesgos conocidos.
- h) El «planeamiento basado en capacidades o por tareas» (*capability based planning* o *task based planning*) aplicable a un entorno en el que prima lo desconocido sobre el posible adversario y su proceder, y la incertidumbre es máxima sobre las futuras capacidades de las posibles amenazas o riesgos.

Los más opuestos entre sí, son el *threat based* en el que prima el razonamiento deductivo⁶⁴ y el *capability based* en el que principalmente se aplica la abducción.

TABLA I. LOS CUATRO TIPOS BÁSICOS DE «PLANEAMIENTO DE LA DEFENSA»

	<i>Mobilization Planning</i>	<i>Threat Based/ Net Assessment</i>	<i>Portfolio Planning</i>	<i>Capability Based Planning Task-Based Planning</i>
Amenaza explícita declarada (adversario)	No existe riesgo identificado en el presente, pero se presuponen uno o varios adversarios futuros conocidos.	Suele declararse el adversario (1); aunque el enfoque es posible sin hacerlo. (2)	Existen varios riesgos o amenazas.	No se declaran amenazas explícitas, además puede que no se conozcan suficientemente.
Valoración y evaluación de riesgos a. Nivel de conocimientos sobre probabilidad e impacto. b. Simultaneidad o no de amenazas y riesgos	La probabilidad del riesgo actual no es significativa. Se presupone un tiempo de reacción largo para el uso de la fuerza (meses o años). Se desconocen detalles sobre capacidades y conceptos operativos del posible adversario en el futuro. La prospectiva debe analizar posibles tendencias que puedan aumentar el impacto del riesgo de enfrentamiento futuro. La prudencia aconseja tomar unas medidas mínimas por si la amenaza sorprende en el corto plazo. La cantidad de fuerza necesaria es una gran incógnita, porque depende del desarrollo del posible adversario.	Los eventos de riesgo se deducen de la intención de la amenaza (supuesta o conocida), se presupone un riesgo muy probable, y la certitud sobre el impacto depende del control que se puede hacer sobre la escalada.	Se ha de considerar que varios riesgos puedan materializarse simultáneamente o no. La priorización de riesgos puede ser sensible políticamente, especialmente si se identifica que la fuerza necesaria requiere más recursos que los previstos. Nivel de operatividad para el combate («readiness») resulta exigente, con tiempos de reacción cortos.	Existen dificultades para conocer especificidades sobre los riesgos y amenazas presentes, se especula sobre las futuras.

61 Larson, E.V. (2019). *Op. cit.*

62 Bartlett, H. y Somes, T. (1995). *Op. cit.*

63 «De cartera» en la traducción de Arteaga Martín, F. y Fojón Lagoa, J.E. (2007). *Op. cit.*

64 Sobre pensamiento hipotético deductivo, véase Habernas, J.(1992). *Conocimiento e interés*. Universitat de Valencia. (Original de 1968). Sobre la aplicación del pensamiento deductivo a la estrategia, véase Frischknecht, F., Lanzarini, M.S.T. y Alonso Rodolfo J. (1994). *Lógica, teoría y práctica de la estrategia. Escuela de Guerra Naval*. Buenos Aires.

Tipo de inferencias predominantes (Deducción, inducción, abducción)	Predomina la <i>abducción</i> , al no haber información de detalle del futuro adversario.	Predomina la <i>deducción</i> , basada en información detallada sobre el adversario.	Los riesgos son suficientemente conocidos, como para <i>deducir</i> requisitos tal como se hace en el <i>Threat Based Planning</i> para cada riesgo concreto; pero, la decisión final sobre el global de capacidades y diseño de la fuerza es producto principalmente del razonamiento <i>inductivo</i> . El razonamiento <i>abductivo</i> toma tanto más peso cuanto mayor es la indeterminación sobre el riesgo, y el plazo de tiempo considerado.	Predomina la <i>abducción</i> .
Escenarios de planeamiento a. Cantidad y variedad de tipos de escenarios (reducida/ amplia) b. Ligados a la geografía o genéricos. c. Horizonte temporal (corto, medio, largo plazo)	Cabe plantearse la simultaneidad de escenarios, tantos como posibles adversarios se presupongan. (i) En los escenarios se incluye una geografía concreta, de la que se derivan requisitos específicos (obstáculos, proyección de fuerzas o de fuegos, esfuerzos logísticos, etc). Se sitúan preferentemente en el largo plazo, aunque no se puede descartar el medio plazo o corto plazo.	Los escenarios de planeamiento son reducidos, conforme a las hipótesis de actuación de la amenaza que se presuponen, y suelen estar ligados estrechamente a la geografía. Predomina el corto plazo.	La cantidad y variedad de tipos de escenarios es mayor que en <i>threat-based</i> , dependiendo del número y de riesgos concretos identificados, y su priorización. Se incluyen asimismo escenarios más genéricos para operaciones o contingencias tipo. Hay escenarios ligados a la geografía, y otros no, ambos parten de hipótesis de planeamiento concretas. Se plantean en el corto o medio plazo.	Las características de los escenarios de planeamiento se relacionan principalmente con los conceptos operativos que se desarrollen, y dependiendo de estos también su posible geografía. A mayor horizonte temporal en los escenarios, mayor probabilidad de afectación de la estructura de fuerzas. Ante todo, se tiende a mantener la flexibilidad de la estructura de fuerzas.
Observaciones.	1. Predominó en el periodo entre guerras mundiales, los EE. UU. suponían escenarios y elaboraban planes de guerra contra el enemigo rojo (Reino Unido), el naranja (Japón), etc. 2. Permite desarrollar opciones para el desarrollo de capacidades y diseño de la fuerza, con una primera fase de inversión en el corto plazo en I+D+i, y una segunda fase posterior en la que se determinan las cantidades de materiales a obtener.	1. Típico en la Guerra Fría. 2. Véase, como ejemplo, el caso australiano de 1987 ⁶⁵ .		

La tercera parte de este artículo trata sobre el caso particular del planeamiento en la OTAN. El ámbito internacional afecta al planeamiento de la defensa nacional. Por ejemplo para España, es relevante lo que en la Alianza se consensua en política de defensa, y en el planeamiento de defensa. Obviamente, también importa lo decidido en la UE ⁶⁶. Además el planeamiento en OTAN ofrece un buen ejemplo de lo tratado sobre el contexto y la importancia de un método coherente, los tipos y los escenarios de planeamiento.

Sobre el «Proceso de Planeamiento de Defensa en OTAN (NDPP)»

En la OTAN se tratan de incardinar coherentemente los «conceptos estratégicos» decididos a nivel político, la «estrategia militar» y el «planeamiento de la defensa». Este planeamiento ha de respetar la soberanía de los países. Este afán de coherencia e integración del planeamiento a nivel nacional también se identifica en otras organizaciones internacionales, como la UE, en relación con su Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), y su Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), y el desarrollo de iniciativas relacionadas con el planeamiento de capacidades.

65 Frühling, S. (2014). *Op. cit.*, pp. 52-60.

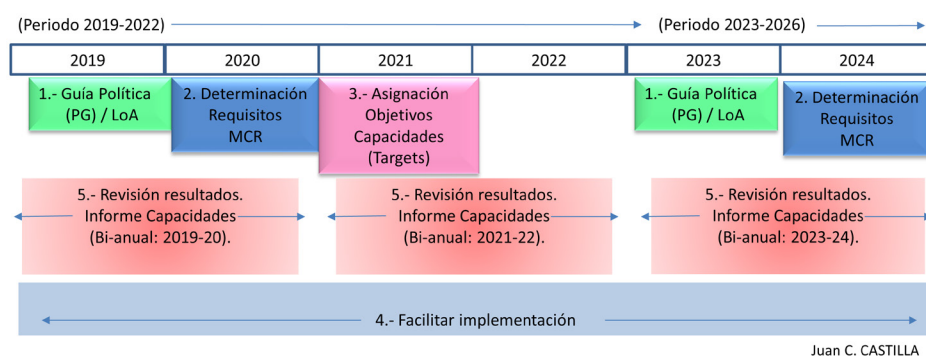
66 Domecq, J. (2018). Coherence and Focus on Capability Priorities: Why EDA's Role in CARD, PESCO and EDF Matters. *Real Instituto Elcano*. 6. Fiott, D., et al. (2020). *The CSDP in 2020*. EU ISS. 157. Mauro, F. (2018). *Op. cit.*

El *NATO Defence Planning Process (NDPP)* trata de capacidades no nucleares, aunque sí considera las de uso dual, como por ejemplo las de ciertos cazabombarderos (*dual-capable aircraft*, DCA)⁶⁷.

El NDPP formula lo que es necesario disponer para responder ante escenarios de planeamiento relacionados con planes operativos concretos, y también con otros escenarios meramente hipotéticos. Se revisan las capacidades y fuerzas disponibles hoy, y se trata de mejorarlas en el futuro, con la vista puesta en el corto, medio y largo plazo.

Los EE. UU. influyen enormemente en la dinámica interna de la política de defensa en la OTAN, en el desarrollo de los conceptos estratégicos y operativos, y en el NDPP. El proceso, estructurado en cinco pasos, busca verificar que en los inventarios nacionales estén las capacidades convencionales que la Alianza necesita ahora y en el futuro.

El paso 1 es el establecimiento de la «guía política» (PG en inglés) incluido el «nivel de ambición». El paso 2 es la determinación de los «requisitos mínimos de capacidades» (*Minimum Capability Requirements*, MCR). El paso 3 consiste en distribuir y asignar los objetivos de capacidades (*Capability Targets*). El paso 4 es una actividad continua consistente en facilitar la implementación, la obtención de capacidades asegurando estándares, por ejemplo los relacionados con la interoperabilidad. El paso 5 es la revisión de resultados, incluyendo informes sobre cada país. Mientras que los tres primeros pasos se repiten cada cuatro años, el paso 5 se produce cada dos.



Juan C. CASTILLA

Figura 5. NDPP en el tiempo. Elaboración propia

En relación con el planeamiento, el «concepto estratégico» es para la OTAN, lo que la ESN es para un país. Las capacidades y fuerzas resultantes han de ser suficientes para realizar las tres tareas fundamentales del *Strategic Concept* de 2010: la seguridad colectiva, la gestión de crisis y la seguridad cooperativa.

Las autoridades políticas aliadas acuerdan las tareas permanentes que el instrumento militar debe poder realizar, y el LoA, que expresa la naturaleza, escala, y número de las operaciones conjuntas de distinta entidad que la OTAN debería poder

67 Heinrich, B. y Mölling, C. (2020). Germany's Role in NATO's Nuclear Sharing. *DGAP Policy Brief* n.º 4, 8.

acometer. Se articula en número y modelo de «operaciones conjuntas principales plus» (*Major Joint Operation Plus, MJO+*)⁶⁸, «operaciones conjuntas principales» (*Major Joint Operations, MJO*)⁶⁹, y operaciones conjuntas de menor escala (*Small Joint Operations, SJO*)⁷⁰. Estas operaciones tipo pueden llevarse a cabo simultánea o alternativamente, durante periodos de tiempo que se especifican, y en determinadas circunstancias geográficas y de permisividad del entorno. Básicamente, el LoA actual implica poder asegurar la defensa colectiva (MJO+), o desarrollar simultáneamente 2 MJO y 6 SMO⁷¹.

Es prematuro especular sobre cómo los trabajos derivados del documento *NATO 2030*⁷², y en concreto los del nuevo «concepto estratégico» que se pretende acordar en 2022 en Madrid⁷³, influirán en posibles cambios de la «guía política» y del LoA de 2023, pero la intención inicial es un reforzamiento político y militar, mejorando las capacidades militares y la resiliencia de las sociedades⁷⁴.

En base a las directrices procedentes de las autoridades políticas, los mandos estratégicos, *Allied Command Operations* (ACO) y *Allied Command Transformation* (ACT) usan distintos escenarios de planeamiento para inferir el MCR, que es suficiente para para poder cumplir con lo que la PG establece.

Definidas las capacidades necesarias, se distribuyen los «objetivos de capacidades» (*Capability Targets, CT*) entre los aliados, atendiendo al reparto justo de la carga⁷⁵. Algunos CT se adquieren mediante financiación común aliada, el resto (la gran parte) corre por cuenta de los países. Los CT se asignan, negocian y aceptan, para que cada país los incorpore en su planeamiento nacional. En el proceso, las autoridades aliadas van informando a las naciones, y hay una continua interacción entre las autoridades políticas y las militares, entre Bruselas y las capitales.

68 lindley-French, J. (2018). Adapting NATO to an Unpredictable and Fast-Changing World. *Romanian Military Thinking*. 1-2, 226-31, p. 228.

69 Grenda, B. (2018). Increasing Operational Capabilities of Nato in the Face of Modern Challenges and Threats. *Security and Defence Quarterly*. 20.3, pp 3-17, p. 7.

70 Fleischer, P. (2015). NATO Defence Planning Process. Implications for defence posture. *Securitologia*. Pp. 103-114, p. 107.

71 García Arnáiz, F.J. (2017). La estructura de mando de la Alianza Atlántica. En *OTAN: presente y futuro*. Ministerio de Defensa. Pp. 51-82, p. 58.

72 *NATO 2030: United for a New Era*. NATO, 2020.

73 [Consulta: el 29 de julio de 2021]. <https://elpais.com/espana/2021-06-13/la-nueva-estrategia-de-la-otan-se-aprobara-en-la-cumbre-de-madrid-2022.html>

74 fernández-Palacios, M. (embajador). (2021). Una nueva Alianza para unos nuevos tiempos. *Revista Española de Defensa*. Jul-Ago, 12-13.

75 Olson, M. (1971). *Op. cit.*, pp. 27-36. Olson se refiere al *reparto justo de la carga* o coste en los grupos pequeños, siendo la forma «correcta» aquella en la que el coste será repartido en forma proporcional a los beneficios, en estos grupos la provisión del bien colectivo no suele ser óptima y la distribución de la carga será altamente arbitraria.

Cada cuatro años se definen las capacidades y fuerzas convencionales a obtener en los inventarios nacionales para un horizonte temporal que se concibe como corto (0-6 años), medio (7 a 19 años) y largo plazo (a partir de 20 años adelante)^{76,77}. Cada dos años se verifican los progresos.

La OTAN espera que los aliados cumplan con los compromisos derivados del NDPP. No obstante, cada nación define soberanamente sus necesidades y prioridades en el desarrollo de capacidades, conforme con sus propias opciones estratégicas, políticas, y conceptos operativos, que idealmente la Alianza busca homogeneizar o compatibilizar. El diseño de la estructura de las fuerzas de los países ha de ser el idóneo desde el punto de vista doméstico, al tiempo que se trata de responder a los requisitos aliados en los plazos marcados. Los países mantienen su soberanía a la hora de cómo formular su planeamiento e implementarlo en el tiempo, pero la coherencia de sus decisiones está sometida a la evaluación aliada.

Sobre la tipología del «planeamiento de la defensa» en la OTAN

Durante la guerra fría predominó el planeamiento tipo *threat based*. En la década de los 90, el planeamiento empezó a dejar de basarse tan solo en la amenaza rusa, para configurarse de manera más genérica, basado en capacidades.

A principios del s. XX, con la especificación del *New Defence Planning Procedures* (SG(2004)0828) culminó una revisión significativa del proceso. El enfoque *capability based planning* tomaba mayor énfasis para identificar los requerimientos militares a partir de las valoraciones de inteligencia acordada (MC 161)⁷⁸, el análisis operativo, y teniendo en cuenta lo establecido en la «guía política». A pesar de este enfoque principal, se admitía una pequeña cantidad de *threat-based planning*, para validar los resultados de la identificación de requisitos derivados del LoA.

Antes de la Cumbre de Gales de 2014, se apuntaba a dos claves para el planeamiento aliado: alargar el horizonte temporal, y a la necesidad de enlazar con las iniciativas de planeamiento en marcha en la UE⁷⁹.

76 Schmaglowski, D. (2018). The NATO Defence Planning Process (NDPP): An Overview. [Consulta: el 21 de julio de 2021]. Disponible en: https://www.dsp.dla.mil/Portals/26/Documents/Publications/Conferences/2018/2018%20International%20Standardization%20Workshop/20181030--Item3-NDPPOverview-IntlStdznWorkshop_Schmaglowski.pdf?ver=2018-11-06-151624-033

77 Wojciech, L. (2018). New Cycle of the NATO Defence Planning Process (NDPP). *Polish Institute of International Affairs*, n.º 168, 2.

78 Fleischer, P. (2015). NATO Defence Planning Process. Implications for Defence Posture. *Securitologia*, pp. 103.

79 Mattelaer, A. (2014). Preparing NATO for the Next Defence-Planning Cycle. *RUSI Journal*. 159.3, 30-35 .

La especificación actual del NDPP data de 2016. Con el documento PO(2016)0655 se consolidaba la primacía y propiedad de las autoridades políticas sobre la generalidad del proceso. Se trataba de adaptarlo aún más a las exigencias del entorno, tras los acontecimientos en Ucrania⁸⁰.

El PO(2016)0655 califica el proceso como *threat/risk informed, capability-based*. Es decir, está informado por las amenazas y riesgos, pero está basado en capacidades. Este enfoque es muy flexible, no exige una declaración explícita de un posible oponente como amenaza, lo que no excluye que en la inferencia de requisitos de capacidades se pueda adoptar un enfoque propio del *threat based planning*, si hay suficiente conocimiento de las amenazas o los riesgos⁸¹.

En la PG se especifican aspectos sobre los distintos escenarios de planeamiento que se han de considerar para inferir los requisitos mínimos de capacidades. Por otro lado, algunas publicaciones permiten aproximarnos al entendimiento que la Alianza tiene sobre el futuro entorno operativo, sobre la importancia concedida a la geografía, y sobre las directrices para los escenarios de planeamiento.

«Dos conceptos clave informan la nueva estrategia militar: el enfoque de todo el teatro y la escalada horizontal, ambos vinculados en gran medida a la estrategia general de la OTAN de disuasión por castigo. El enfoque de todo el teatro es la respuesta militar de la OTAN a la complejidad de la geografía de la OTAN: es decir, que la OTAN no dividirá su planeamiento y fuerzas a nivel regional, sino que insiste en tener un enfoque integrado y sin fisuras de la defensa y la disuasión en el área euroatlántica. La OTAN respondió inicialmente a Rusia elaborando planes de respuesta graduada (GRP) que estaban compartimentados geográficamente, cubriendo segmentos de la frontera de la OTAN desde el Atlántico Norte a través de Europa Central hasta el Mediterráneo Oriental»⁸².

En el segundo paso del NDPP, las autoridades militares comprueban que el conjunto de mínimo de capacidades requeridas (*Minimum Capability Requirements, MCR*) es suficiente para una serie de escenarios genéricos (*stress-testing*) sobre los que se aplica la abducción, y se comprueba (*crosschecking*) que también bastan para la ejecución de los planes de operaciones existentes, los planes avanzados, en cualquiera de sus categorías (*Standing Defence Plan, Contingency Plan, Generic Contingency Plan, Graduated Response Plan*)⁸³. En algunos de estos escenarios, cabe anticipar que la geografía es un

80 Fleischer, P. *Op cit*,

81 Frühling, S. (2014). *Op. cit.*, p. 32.

82 Rynning, S. (2021). Deterrence Rediscovered: NATO and Russia.» en «Deterrence in the 21st Century—Insights from Theory and Practice Century. *Netherlands Annual Review of Military Studies*. Pp. 30-43.

83 UK MoD (2019). *Allied Joint Doctrine for the Planning of Operations(UK Joint Doctrine)*, *Allied Joint Publication*. 5(A), 200, pp. 1-5; 1-7.

factor clave en la medida que se considere en tales planes, por ejemplo, en los *Graduated Response Plans* (GRP)^{84,85}, en los que la comprobación de la suficiencia del MCR implica el razonamiento deductivo.

De todo lo anterior, se concluye que la forma de inferir requisitos está informada a partir de un conocimiento en distinto grado de las amenazas, los riesgos y los desafíos, y que la especificación del NDPP de 2016 se corresponde con el tipo básico de planeamiento de portfolio.

Por una parte, los involucrados en el proceso usan escenarios para verificar que las capacidades son suficientes en el presente. Pero por otro lado, también necesitan proyectarse hacia el futuro, para mitigar los riesgos. Se usan escenarios planteados en el presente y en el futuro para inferir requisitos cara al desarrollo de capacidades militares, y, acaso, para considerar opciones de diseño de la estructura de fuerzas propias. ¿Qué escenarios de futuro se plantean en la OTAN?

Sobre los posibles escenarios futuros de planeamiento

Sobre el futuro solo caben hipótesis. A la hora de plantearse escenarios para el NDPP, podría tener relevancia lo que se publica sobre el desarrollo del *NATO Warfighting Capstone Concept* (NWCC)⁸⁶. El NWCC es uno de los conceptos derivados de la *NATO Military Strategy* aprobada en 2019⁸⁷.

La geografía seguirá importando, aunque la actividad en algunos dominios como el cibernético, y el ultraterrestre la trascienden. Se plantearán combinaciones de distintos niveles de actividad en los dominios de operaciones, según se esté en un escenario de baja, media o alta intensidad, con límites difusos⁸⁸ entre la cooperación y la competición. Estos escenarios se corresponderán con contextos de *shape*, *contest* y *warfighting*, según la forma e intensidad de las acciones del oponente en los distintos ámbitos de operaciones. Esto exigirá superar al oponente también en lo intelectual, con creatividad y liderazgo innovador, para contar con las capacidades idóneas en el futuro y superar al adversario, por ejemplo, también en la esfera de lo cognitivo.

84 Hodges, B. y Bugajski, J. (2020). *One Flank , One Threat - A Strategy for NATO's Eastern Flank*. *Center for European Policy Analysis*, 90, pp. 40; 46; 60.

85 NATO puts defence plan for Poland, Baltics into action, officials say. [Consulta: el 10 de marzo de 2021]. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-nato-baltics-turkey-idUSKBN2432oB>

86 Sweijjs, T., et al. (2020). The NATO Warfighting Capstone Concept: Key Insights from the Global Expert Symposium Summer 2020. *The Hague Centre for Strategic Studies*. 12.

87 Rynning, S. (2021). *Op. cit.*, pp. 40-41.

88 Sobre el entorno operativo de «límites difusos», véase EMAD (2017). Concepto de empleo de las Fuerzas Armadas (cambio I), p. ii.

En los escenarios de baja intensidad (*shape*), la guerra en sentido tradicional tendría menor probabilidad que la contienda cognitiva. Cabe pensar en escenarios en los que se trate solamente de ir configurando el entorno, de forma favorable a los intereses propios, de manera colaborativa con otros actores. Por ejemplo, con actividades de diplomacia de defensa en áreas de interés mutuo, y sin interferencias significativas de terceros, a los que se trata de excluir de la posible competición.

En la segunda categoría de escenarios (*contest*), no sería fácil atribuir las acciones de forma maniquea a los competidores, mientras estos se oponen en ciertos dominios de operaciones pueden colaborar en otros. Este tipo de escenarios podría estar caracterizado por el registro de actividad competitiva intensa en algunos de los dominios mientras se mantiene baja en otros.

El tercer contexto operativo tipo (*warfighting*) puede corresponderse con escenarios de guerra en el sentido tradicional, registrando actividad en alguno o en todos los dominios de operaciones, de forma transversal causando bajas en combate, en un modo de «guerra futura que aún no existe». Entre las claves de la necesaria adaptación está «el imperativo de integrar sin fisuras lo militar, pero también otros instrumentos no militares en búsqueda de la influencia»⁸⁹.

En conclusión, el uso político del instrumento militar es y será aún más variado. Lo militar se puede utilizar de forma variable en múltiples y nuevos dominios, según los contextos operativos, en un entorno operativo de límites difusos entre la cooperación y la competición. Esto sin duda puede ser relevante para la estrategia militar, pero acaso también para la estrategia de seguridad nacional (ESN), afectando a la «política de defensa», y al «planeamiento de la defensa», por cuánto nos acerca al pensamiento estratégico sobre en qué contextos será necesario operar, para qué (*ends*), cómo (*ways*) y con qué medios (*means*), y a la posible aparición de nuevos conceptos operativos.

Conclusiones

El propósito principal de este artículo era identificar el problema básico al que se enfrenta el «planeamiento de defensa», entender su contexto político y estratégico, y todo ello desde la óptica de la política pública. Además, se pretendía aportar una taxonomía básica de tipos de planeamiento, e identificar lo más relevante del proceso de planeamiento en OTAN, incluyendo algunos conceptos estratégicos relevantes, que orientarán los futuros escenarios de planeamiento.

El problema básico al que se enfrenta el «planeamiento de la defensa» es anticipar y obtener las capacidades y estructura de fuerzas necesarias para proporcionar seguridad, un *interés público puro* a proteger, ante las amenazas, riesgos y desafíos futuros. Es un proceso que se encuadra en el contexto político y estratégico.

.....

⁸⁹ Swijs, T. (2020). *Op. cit.*, p. 12.

La «política de defensa» es una de las políticas públicas protectoras que tratan de proveer seguridad. Distintos actores, civiles y militares, intervienen en lo relativo a la formulación de la «política de defensa» y su implementación.

El «planeamiento de la defensa» se concibe como una de las tareas propias de la «política de defensa», que a su vez desarrolla un rol acorde a lo especificado en la «estrategia de seguridad nacional (ESN)», elemento contextual político-estratégico inmediatamente superior.

Un proceso de planeamiento correcto ha de ofrecer los resultados ambicionados por los decisores políticos, y se ha de incardinar coherentemente con los productos resultantes de la elaboración de estrategia (ESN, estrategia militar, conceptos estratégicos). La ESN también afecta a otras políticas públicas, y tiene en cuenta las condiciones del entorno interno y externo.

El «planeamiento de la defensa» se enfrenta al riesgo futuro identificado en distintos escenarios mediante un proceso sometido a método, que debe asegurar el cumplimiento del «nivel de ambición» (LoA en inglés) político. Este planeamiento trata de definir los medios que permitan al Estado defenderse efectivamente contra las amenazas y desafíos del futuro entorno operativo.

En este planeamiento, confluyen *formulación e implementación* de parte de la «política de defensa». La definición política del LoA ha de ser suficientemente clara para que se pueda traducir a requisitos de capacidades fundamentales y obtener un diseño de fuerzas óptimo. No conviene una separación total entre los actores involucrados (civiles y militares) en la formulación y los que la implementan.

Uno de los retos de este planeamiento es definir la organización de las fuerzas militares óptimas para el futuro. Se ha de partir de analizar una estructura actual e impulsar el camino hasta un objetivo de fuerzas a largo plazo, manteniendo en el tiempo la eficacia de una estructura, que a la vez ha de ser sostenible, según las previsiones de disponibilidad de recursos financieros.

Del método de planeamiento es clave la coherencia, de arriba abajo y viceversa. Se ha de conseguir una correcta incardinación *top-down* con lo que la ESN establezca como objetivos para el instrumento militar, y con los objetivos y formas de actuación que para dicho instrumento se detallen en la estrategia militar, y en los conceptos estratégicos. Este proceso también ha de permitir incorporar innovaciones tecnológicas y oportunidades del mercado con flexibilidad, respetando la coherencia *bottom-up*, desde los conceptos operativos a los estratégicos.

En el proceso de planeamiento se formula sobre los medios necesarios a disponer para responder ante escenarios de planeamiento, reales o hipotéticos, cercanos o lejanos en el tiempo. Se revisan las capacidades actuales, y se trata de decidir por anticipado el cómo mejorar el instrumento militar del futuro.

Los escenarios se plantean para el corto, medio y largo plazo. Un planeamiento que solo considere escenarios que se puedan dar en la actualidad, difícilmente puede aspirar a contar con unas Fuerzas Armadas preparadas para el futuro.

El impacto de las decisiones que se toman sobre la estructura de la fuerza varía en función de las características de los escenarios de planeamiento, en función de la concreción y conocimiento sobre las amenazas, y del espacio tiempo considerado.

La especificación de los escenarios tiene su importancia como indicador de lo que se pretende con el planeamiento. Cuanto más alejados en el tiempo se plantean tales escenarios, y menos se conozca sobre las características de la amenaza, mayor impacto cabe esperar sobre las decisiones que se tomen respecto a la estructura y diseño de la fuerza, y por tanto, mayor es la prudencia necesaria.

Según el espacio temporal de los escenarios y el conocimiento sobre las amenazas, varía la certidumbre que aportan las distintas formas de pensamiento, mediante las que se inferen los requisitos para las capacidades y fuerzas necesarias. Las formas de lógica inferencial más utilizadas son la deducción y la abducción, aunque en algunos casos también se usa la inducción.

Se identifican cuatro tipos básicos de planeamiento de la defensa que se diferencian según ciertas características: a) en función de que exista o no una declaración explícita de un adversario como amenaza; el nivel de conocimiento sobre las mismas (capacidades e intenciones) y el nivel de certitud sobre los riesgos (probabilidad e impacto); b) variedad y posible concurrencia de las contingencias que se consideran como riesgos o amenazas; c) tipo de inferencias lógicas predominante; d) uso que se hace de los escenarios de planeamiento basados en hipótesis (cantidad y variedad de tipos, la importancia de la geografía y el horizonte temporal). Son los siguientes:

- «Planeamiento de movilización» (Mobilization Planning) ante la prospectiva de una posible amenaza futura.
- «Basado en la amenaza» conocida (net assessment planning o threat based planning), en el que prima la deducción.
- «Planeamiento de portfolio» (Portfolio Planning), aplicable para casos de concurrencia de varios riesgos conocidos.
- «Planeamiento basado en capacidades o por tareas» (capability based planning o task based planning) aplicable a un entorno en el que prima lo desconocido sobre el posible adversario y su proceder, y la incertidumbre es máxima sobre las posibles amenazas o riesgos. Prima la abducción.

Como ejemplo de lo anterior, se identifica que el «Proceso de Planeamiento de la Defensa en la OTAN» (NDPP) se encuadra en la «política de defensa» aliada, y tiene como referencia superior al concepto estratégico. Se trata de asegurar la coherencia del proceso con su contexto.

Es básicamente un proceso metódico, estructurado en cinco pasos, y renovado cíclicamente cada cuatro años, mediante el que los aliados deciden las capacidades y fuerzas convencionales necesarias con las que contar en los inventarios nacionales en el corto, medio y largo plazo. Incluye el análisis del progreso de los resultados cada dos años, incluyendo informes sobre cada país.

Aunque el NDPP impone requisitos al planeamiento nacional en relación con las capacidades convencionales, los países mantienen su soberanía para decidir cómo formular su planeamiento e implementarlo en el tiempo.

Las autoridades políticas y militares aliadas interactúan, con clara preminencia de las primeras. Estas establecen un «nivel de ambición» político, en forma suficientemente clara, para que las autoridades militares puedan traducirlo en capacidades y fuerzas militares.

El NDPP se especifica como un proceso *threat/risk informed, capability-based*; es un caso de planeamiento de «portfolio».

La OTAN 2030 concibe fortalecer y adaptar el instrumento militar para responder a las amenazas y riesgos futuros. Lo militar se debe poder utilizar de forma más variada, y con mayor integración con capacidades civiles para fortalecer la resiliencia en los países.

Según el concepto *NATO Warfighting Capstone Concept* (NWCC), derivado de la estrategia militar, se plantearán combinaciones de distintos niveles de actividad en múltiples dominios de operaciones (algunos de reciente concepción), según escenarios de baja, media o alta intensidad, con límites difusos entre la cooperación y la competición. Serán escenarios en contextos de *shape*, *contest* y *warfighting* según la forma e intensidad de las acciones del oponente en los distintos dominios de operaciones. A partir de estos contextos y escenarios se inferirán distintos requerimientos para el desarrollo de capacidades.

Corolario: Quien en el pasado pudo ser tu enemigo mortal, hoy puede ser tu socio cooperador en algunos asuntos, aun cuando sus intereses y valores puedan competir con los tuyos en otros ámbitos. En el futuro, en tanto coincidan intereses y valores se podrá seguir cooperando; en tanto difieran tomará auge la competición. La cooperación y la competición pueden ocurrir simultáneamente en distintos ámbitos, una postura equilibrada de disuasión y la defensa es fundamental para gestionar los riesgos, para que no se tornen en amenazas ni en conflictos.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L.F. (1992). *El estudio de las políticas públicas. Antología de política pública*.
- (1992). *La hechura de las políticas. Colección Antologías de política pública. Segunda Antología*. Mexico. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctvnpojsn.3>
- Anderson, J.E. (2011). *Public Policymaking: An Introduction*, Texas A&M University, 7th ed. Boston, Suzanne Jeans.
- Arteaga Martín, F. (2013). La defensa que viene. Criterios para la reestructuración de la defensa en España-Elcano. *Real Instituto Elcano*, p. 32. [Consulta: 13 mayo

- 2020]. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/elcano-policy-paper-la-defensa-que-viene
- Arteaga Martín, F. y Fojón Lagoa, J.E. (2007). *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*, IUGM. Madrid. [Consulta: 11 mayo 2020]. Disponible en: www.iugm.es
- Aznar Fernández-Montesinos, F. (2021). El espacio exterior, una nueva dimensión de la seguridad. *IEEE*, 10/2021, 174-87
- Bartlett, H. y Somes, T. (1995). The Art of Strategy and Force Planning. *Naval War College Review*, 48.2, 9.
- Battaglino, J. (2010). La política militar de Alfonsín: la implementación del control civil en un contexto desfavorable». *Discutir Alfonsín*, 161-84.
- Brattberg, E. y Valášek, T. (2019). *EU Defense Cooperation: Progress Amid Transatlantic Concerns*, Carnegie.
- Bruneau, T.C. (2013). *The Routledge Handbook of Civil-Military Relations*. London, Routledge.
- Colom Piella, G. (2011). El proceso de transformación militar en España (2004-2011). *UNISCI*, 117-31. [Consulta: 22 septiembre 2020]. Disponible en: www.nato.int/docu/stanag
- (2020). From Transformation to Adaptation: Analysing the Spanish Military Change (2004-2020). *Defence Studies*. Routledge, 30 noviembre, p. 20. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/14702436.2020.1851604>
- Congreso (2018). *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión de Defensa de 16 de abril de 2018. Comparecencia del JEMAD GE Alejandro*. Disponible en: http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/DS/CO/DSCD-12-CO-482.PDF
- Dewar, J.A. (2002). *Assumption-Based Planning: A Tool for Reducing Avoidable Surprises*, RAND Studies in Policy Analysis. Cambridge, Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/DOI:10.1017/CBO9780511606472>
- Dewar, J.A., et al. (1993). *Assumption-Based Planning. A Planning Tool for Very Uncertain Times*, Rand Corporation.
- Domecq, J. (2018). Coherence and Focus on Capability Priorities: Why EDA's Role in CARD, PESCO and EDF Matters. *Real Instituto Elcano*, p. 6. [Consulta: 21 junio 2020]. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/ari54-2018-domecq-coherence-focus-capability-priorities-why-eda-role-card-pesco-edf-matters
- Dunn, W.N. (2017). *Public Policy Analysis: An Integrated Approach*, Routledge. [Consulta: 3 diciembre 2020]. Disponible en: <https://ilib.eu/book/4974869/6175bc>

- EMAD (2017). *Concepto de empleo de las Fuerzas Armadas (cambio 1)*.
- (2018). *PDC-01(A) Doctrina para el empleo de las Fuerzas Armadas*. Publicaciones del Ministerio de Defensa.
- Fernández-Palacios, M.M. (2021). Una nueva alianza para unos nuevos tiempos. *Revista Española de Defensa*, Jul-Ago, 12–13.
- Fiott, D., et al. (2020). *The CSDP in 2020*. Bruselas, EU ISS. Disponible en: <https://doi.org/10.2815/76429>
- Fleischer, P. (2015). NATO Defence Planning Process. Implications for Defence Posture. *Securitologia*, pp. 103–114. [Consulta: 17 mayo 2020]. Disponible en: <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=561946>
- Frank, L. (2020). New Times for Military Professionalism: Rethinking Core Competencies and Dynamic Capabilities. En *Rethinking Military Professionalism for the Changing Armed Forces*, pp. 63–82. Disponible en: https://doi.org/10.1007/978-3-030-45570-5_5
- Frischknecht, F., et al. (1994). *Lógica, teoría y práctica de la estrategia*. Escuela de Guerra Naval. Buenos Aires.
- Frühling, S. (2007). Managing Strategic Risk : Four Ideal Defence Planning Concepts in Theory and Practice». *Australian National University*. Australian Defence W Routledge.
- Galeotti, M. (2015). «Hybrid War» and «Little Green Men»: How It Works, and How It Doesn't. *E-International Relations*, p. 5. [Consulta: 13 junio 2021]. Disponible en: <https://www.e-ir.info/2015/04/16/hybrid-war-and-little-green-men-how-it-works-and-how-it-doesnt/>
- Garbers, F. et al. (2020). *Performance Management in Defence Organisations*. NATO STO, CCCXXIII. Disponible en: www.sto.nato.int
- Gómez Arias, R.D. (2012). Management of Public Policies: Operational Aspects. *Rev. Fac. Nac. Salud Pública*, 223–36. [Consulta: 18 noviembre 2020]. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/260772477_Management_of_public_policies_operational_aspects
- Gray, C.S. (2014). *Strategy and Defence Planning : Meeting the Challenge of Uncertainty*. Oxford University Press.
- Grenda, B. (2018). Increasing Operational Capabilities of Nato in the Face of Modern Challenges and Threats. *Security and Defence Quarterly*, 20.3, 3–17. Disponible en: <https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.5150>
- Habermas, J. (1992). *Conocimiento e interés*.
- Heinrich, B. y Mölling, C. (2020). Germany's Role in NATO's Nuclear Sharing. *DGAP Policy Brief*, 4, 8. [Consulta: 12 junio 2021]. Disponible en: <https://dgap.org/en/research/publications/germanys-role-natos-nuclear-sharing>

- Hodges, B. y Bugajski, J. (2020). *One Flank , One Threat - A Strategy for NATO's Eastern Flank*. Center for European Policy Analysis. Disponible en: <https://www.cepa.org/oneflank-onethreat-onepresence>
- Hogwood, B.W. y Gunn, L.A. (1984). *Policy Analysis for the Real World*. Oxford, Oxford University Press.
- Howard, M. (1962). The Uses and Abuses of Military History. *Journal of the Royal United Services Institution*, 107.165, 4-10.
- Huntington, S.P. (1961). *The Common Defense: Strategic Programs in National Politics*. Columbia University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.7312/hunt93234>
- Jordán, J. (2018). Una reinterpretación de la crisis del islote Perejil desde la perspectiva de la amenaza híbrida. *Revista General de Marina*, 274. Junio 2018, 941-52.
- Kaplan, R.D. (2018). *La venganza de la geografía: cómo los mapas condicionan el destino de las naciones*. Barcelona: RBA.
- Kent, G.A. (1989). *A Framework for Defense Planning, RAND's National Defense Research Institute*. RAND Corporation PP - Santa Monica, CA. Disponible en: <https://www.rand.org/pubs/reports/R3721.html>
- Larson, E.V. (2019). *Force Planning Scenarios, 1945–2016, Rand Corporation*. Santa Monica CA, Library of Congress Catalogue. Disponible en: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR217321.html
- Lindley-French, J. (2018). Adapting NATO to an Unpredictable and Fast-Changing World. *Romanian Military Thinking*, 1–2, 226–31.
- Lloyd, R.M. et al. (1990). Fundamentals of Force Planning. Vol 1. Concepts. *Naval War College Press Newport, RI*, 11.008, 453.
- Lorenz, W. (2018). New Cycle of the NATO Defence Planning Process (NDPP). *Polish Institute of International Affairs*, 168, 2.
- Mattelaer, Al. (2014). Preparing NATO for the Next Defence-Planning Cycle. *RUSI Journal*, 159.3, 30–35. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/03071847.2014.927995>
- Mauro, F. (2019). *EU Defence: The White Book Implementation Process*. EU Policy Department for External Relations. [Consulta: 17 mayo 2020]. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/home.html>
- (2018). *EU Defence: The White Book Implementation Process*. EU Policy Department for External Relations. Disponible en: <https://doi.org/10.2861/146500>
- Millet, A.R. y Murray, W. (2007). *Military Innovation in the Interwar Period*. Cambridge, UK, Cambridge University Press.
- NATO (2020). *NATO 2030: United for a New Era*. NATO.
- Olmeda, J.A. (2013). Escape from Huntington's Labyrinth. Civil-Military Relations and Comparative Politics. En *The Routledge Handbook of Civil–Military Relations*. Pp. 61–76.

- Olson, M. (1971). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press. [Consulta: 3 diciembre 2020]. Disponible en: <https://ilib.eu/book/821981/b35771>
- Perrault, C. (1657). Petit Chaperon Rouge. En *Histoires, Ou Contes Du Temps Passé, Avec Des Moralitez*. París, BNF/ Bibliothèque nationale de France. Pp. 47–56. Disponible en: gallica.bnf.fr
- Pressman, J.L. y Wildavsky, A. (1984). *Implementation : How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*, University of California Press. Berkeley, Calif., University of California Press.
- Rynning, S. (2021). Deterrence Rediscovered: NATO and Russia. En *Deterrence in the 21st Century—Insights from Theory and Practice*, pp. 30–43.
- Samuelson, P.A. (1954). The Pure Theory of Public Expenditure. *The Review of Economics and Statistics*, 36.4, 387. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/1925895>
- Schmaglowski, D. (2018). The NATO Defence Planning Process (NDPP): An Overview. Disponible en: [https://www.dsp.dla.mil/Portals/26/Documents/Publications/Conferences/2018/2018 International Standardization Workshop/20181030--Item3-NDPPOverview-IntlStdznWorkshop_Schmaglowski.pdf?ver=2018-11-06-151624-033](https://www.dsp.dla.mil/Portals/26/Documents/Publications/Conferences/2018/2018%20International%20Standardization%20Workshop/20181030--Item3-NDPPOverview-IntlStdznWorkshop_Schmaglowski.pdf?ver=2018-11-06-151624-033)
- Simon, H.A. (1997). *Models of Bounded Rationality. Volume 3*. Cambridge, MIT Press.
- Sweijts, T., et al. (2020). *The NATO Warfighting Capstone Concept: Key Insights from the Global Expert Symposium Summer 2020*. The Hague Centre for Strategic Studies.
- Tagarev, T. (2006). The Art of Shaping Defense Policy: Scope, Componente, Relationships (but No Algorithms). *The Quarterly Journal*, Spring-Summer, 15–36. Disponible en: https://www.files.ethz.ch/isn/24407/QJ_v51_2006.pdf
- UK MoD (2019). *Allied Joint Doctrine for the Planning of Operations (UK Joint Doctrine)*. Allied Joint Publication, 5(A). Disponible en: <https://www.gov.uk/government/publications/allied-joint-publication-ajp-05a-allied-joint-doctrine-for-the-planning-of-operations>
- Yarger, H.R. (2020). The Strategic Appraisal: The Key to Effective Strategy. En Bartholomees J. Boone (ed.). *Volume I: Theory of War and Strategy*. Strategic Studies Institute, US Army War College. Pp. 53–66. Disponible en: https://dde.carlisle.army.mil/LLL/DSC/readings/L10_yarger.pdf

Artículo recibido: 8 de septiembre de 2021.

Artículo aceptado: 6 de octubre de 2021.

Sofiya HAPCHYN

Becaria en Santander Asset Management. Magíster en Geopolítica y Estudios Estratégicos. UC3M

Correo: sofiahapchyn@hotmail.com

La personalidad estratégica de Rusia y su influencia en la relación con Occidente

Russia's strategic personality and its influence on the relationship with the West

Resumen

Desde 1991, la relación entre Rusia y Occidente estaba marcada por cooperación y competición. Mientras en los primeros años de la recién formada Federación prevalecieron las ideas de los occidentalistas, en el actual discurso nacional predominan los postulados (neo)eurasianistas, llevando al estancamiento en su relación con Occidente. Tal reorientación ideológica es resultado de los *shocks* externos del sistema internacional, así como de los internos. En este trabajo se analizan las principales escuelas de pensamiento, rusas y occidentales, contraponiéndolas para explicar, desde el enfoque del Realismo neoclásico, la percepción y el comportamiento de Moscú, en relación con los países occidentales, en diferentes etapas en la arena global.

Palabras clave

Rusia, Occidente, personalidad estratégica, occidentalismo, (neo) eurasionismo.

Abstract

Since 1991, the relationship between Russia and the West was marked by cooperation and competition. While in the first years of the newly formed Federation the ideas of the westernizers prevailed, the (neo)eurasianist postulates dominate the current national discourse, leading to stagnation in its relationship with the West. Such ideological reorientation is the result of external shocks in the international system, as well as internal. In this work, the main Russian and Western schools of thought are analyzed, contrasting them to explain, from the perspective of Neoclassical realism, the perception and behavior of Moscow, in relation to Western countries, at different stages in the global arena.

Keywords

Russia, the West, strategic personality, Westernism, (Neo) Eurasianism.

Citar este artículo:

Hapchyn, S. (2021). La personalidad estratégica de Rusia y su influencia en la relación con Occidente. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n.º 18, pp. 243-270.

Introducción

El colapso de la Unión Soviética significó una pérdida de la identidad nacional para Rusia. Los siguientes presidentes, especialmente Yeltsin y Putin, intentaron dar forma a la identidad nacional del país. En este sentido, partiendo de la idea de la identidad nacional como construcción del Estado creada para legitimarse a sí mismo como diferente¹, en los círculos intelectuales rusos prevalecen dos grandes escuelas, occidentalista y eslavófila. Estas escuelas se bifurcan en diferentes corrientes entre las cuales la occidentalista, eurasianista-pragmática y (neo)eurasianista han tenido mayor impacto en la política del Kremlin tras 1991. Aunque comparten algunas suposiciones comunes, cada una de ellas destaca diferentes categorías para explicar la identidad nacional rusa y el camino que ha de seguir el país para su desarrollo.

Asimismo, hay que señalar la diferencia en la percepción que existe, entre los círculos intelectuales rusos y occidentales, sobre los motores del comportamiento ruso en la arena global. Mientras en los círculos occidentales predomina la idea de que el comportamiento de Rusia en la esfera doméstica e internacional viene determinado principalmente por las actuaciones de Occidente² (teoría «de afuera hacia dentro»), para la mayoría de los intelectuales rusos las preocupaciones internas son el principal motor de acciones en la arena internacional (teoría «de dentro hacia fuera»). Sin duda alguna, se puede afirmar que tanto los *shocks* externos, que han tenido especial incidencia en el primer y segundo mandatos de Putin, como los internos, notables durante su tercer mandato, han influido en las actuaciones del Kremlin. Mientras en los primeros años de la «era Putin» se intentó establecer una relación amistosa con Occidente, en los últimos se llevó a cabo una revaluación de su relación debido a varios desacuerdos, así como la redirección de asuntos mundiales hacia Asia.

En estas páginas analizaremos la personalidad estratégica de la Federación de Rusia, vista desde la perspectiva doméstica rusa y desde la occidental, tras el derrumbe de la URSS y cómo esta afecta la relación del país con Occidente. Aunque se ha escrito mucho sobre la temática del comportamiento ruso en la arena internacional y la relación con los países occidentales, hay ausencia de estudio que incluya ambas perspectivas. Finalmente, arrojaremos luz sobre los verdaderos rasgos de la personalidad estratégica que influyen en su comportamiento y, basándose en el Realismo neoclásico, describiremos cómo la identidad nacional afecta las decisiones políticas del Kremlin. Este estudio adquiere relevancia pues: primero, la relación de Rusia con Occidente afecta las dinámicas internacionales, ya que el país es un jugador importante en la arena regional y global; segundo, se requiere una mayor profundización en el tema de la

¹ Contreras-Luna, R. (2019). Moscow great power dilemmas: the role of Asiatic Russia in Russia-China relations. *International Journal of Asia Pacific Studies* [en línea]. Vol. 15, n.º 2, p. 3. [Consulta: 2 marzo 2021]. Disponible en: https://ijaps.usm.my/wp-content/uploads/2019/07/IJAPS-152_ART1-1-29.pdf

² Entendido como Estados Unidos y sus aliados europeos.

identidad nacional rusa y sus efectos en la política exterior rusa; y tercero, el marco teórico del Realismo neoclásico permite la elaboración de un análisis desde una perspectiva teórica diferente, contribuyendo a una mejor profundización y comprensión de la temática.

Así pues, en los siguientes apartados, basándonos en un método cualitativo y aplicando un análisis comparativo, llevaremos a cabo una revisión de fuentes bibliográficas, tanto primarias como secundarias, del pensamiento de importantes autores rusos y occidentales sobre la identidad nacional y personalidad estratégica del país, así como recolectaremos información externa de discursos de importantes figuras del Kremlin. Asimismo, partiendo del Realismo neoclásico, analizaremos la estrategia y el comportamiento de Rusia en relación con Occidente y cómo su identidad nacional y personalidad estratégica afectan a esta. Finalmente, presentaremos algunas conclusiones del análisis elaborado.

Entre las dos perspectivas

La perspectiva doméstica rusa

Durante la historia rusa las ideas histórico-filosóficas, representadas por el monje Philotheus de Peskov (el creador de la teoría de «Moscú-Tercera Roma») y los eslavófilos como M. Bakunin y V. Soloviov, eran el elemento formador de los cimientos de la política exterior rusa y la ideología del Estado. Tal situación cambió en el siglo XX, y específicamente en 1990, remplazando los paradigmas geopolíticos la filosofía histórica prevaleciente durante los siglos pasados. Siguiendo el pensamiento político ruso, en las corrientes geopolíticas nacientes se bifurcaron teorías políticas de relaciones internacionales condicionadas por el determinismo geográfico, el realismo clásico, la teoría de las civilizaciones, el pensamiento cultural y religioso, así como la geoestrategia.

Así pues, con el desmembramiento de la Unión Soviética, el pensamiento geopolítico ruso se chocó con la pregunta que prevalecía durante siglos en los círculos intelectuales del país: ¿debería Rusia integrarse en los procesos de Occidente o seguir su propio camino único? Esa cuestión estaba directamente relacionada con la visión de qué es y qué ha de ser Rusia, así como cuál es su personalidad estratégica. Los occidentalistas y los eslavófilos, un movimiento patriótico y heredero de las ideas de los *dikabristy*³, son las dos grandes ramas del pensamiento ruso que intentaron, y siguen intentando, responder a estas cuestiones. Los primeros asocian Occidente con la democracia, libertad, sociedad civil, progreso y Estado-nación mientras que tienen una visión del Este como déspota, imperial y autócrata; los eslavófilos, a su vez, perciben Occidente como moralmente decadente, de explotación y bajo el yugo estadouni-

³ Primer movimiento de nobles-revolucionarios que, en 1825, tomaron armas para establecer un orden constitucional en el Imperio ruso. Las principales consignas del movimiento fueron las ideas de la revolución burguesa, que arrase con el feudalismo y permita el desarrollo de un sistema capitalista.

dense, mientras que aprecian la unidad, el orden y un Estado fuerte que caracterizan al Este. Aún frente a las divergencias en la percepción del camino que ha de seguir la nación, ambas escuelas convergen en la existencia de varias realidades fundamentales que forjan la personalidad estratégica del país, aunque las interpretan con diferente perspectiva. Entre estas se pueden citar (1) el carácter mesiánico del pueblo ruso y la importancia de los intereses antropológicos y espirituales, (2) la recurrencia a la base civilizacional, así como (3) el factor continental (Rusia como una telurocracia) del cual se deriva su (4) autopercepción como gran potencia (*velikoderzhavnost*)⁴.

En esta línea, primero hay que señalar que durante la conquista rusa del espacio (siglos XVI-XX) se llevó a cabo la expansión de un único centro de poder, Moscú, con una única autoridad suprema, el zar. La inexistencia de centros alternativos de poder o colonias permitió a Rusia mantener su unidad y continuidad geopolíticas. Así pues, en la lucha por el espacio, el pueblo ruso tuvo que forjar la idea mesiánica con el fin de unir y dar forma a los vastos territorios del Imperio. Por otro lado, la concepción de Moscú como «Tercera Roma» se vio formulada tras el nombramiento del *kniaz* ' como sucesor del emperador bizantino, así como zar de toda Rus'. Siguiendo un proceso lógico, la aparición del emblema bizantino de un águila bicéfala en el antiguo escudo de Moscú, en el que se representa San Jorge el Victorioso, así como el matrimonio de Iván III con Sofía Paleolog dieron paso al posterior surgimiento del mesianismo pan-ortodoxo. Este movimiento también contribuyó al fin último de la idea nacional rusa, o el mesianismo. En paralelo, partiendo del determinismo antro-geográfico de L. Mechnikov⁶, se desarrolló la idea de los rusos como una civilización diferente. La ideología del *Ruskiy Mir* es sin duda el actual concepto principal de base civilizacional que combina la religión ortodoxa, cultura, idioma y tradición rusa, así como la historia común. Esta idea fue institucionalizada en 2007 en la Fundación Ruskiy Mir cuyo fin es la promoción de lengua y cultura rusa, así como programas e intercambios que reconectan la comunidad rusa en el extranjero con su tierra natal.

4 Trenin, D. (2015). *Rossiya i mir v XXI veke* [Rusia en el siglo XXI] [en línea]. Moscú, Eksmo [consulta: 10 marzo 2021]. ISBN 978-5-699-84586-6. Disponible en: http://loveread.ec/read_book.php?id=51215&p=1; Tsimburskiy, V. (2007). *Ostrov Rossiya. 1993-2006*. [Rusia insular. 1993-2006.] [en línea]. Moscú, ROSSPEN [consulta: 20 marzo 2021]. ISBN 978-5-8243-0870-9. Disponible en: <https://topliba.com/books/702953>; Dugin, A. (2002). *Osnovi geopolitiki* [Los fundamentos de la geopolítica] [en línea]. Moscú, Vector-Eurasia [consulta: 10 marzo 2021], p. 359. Disponible en: <https://vector-urasia.org/books/Dugin.Geopolitika.pdf>; Ivashov, L. (2015). *Geopolitika russkoy tsivilizatsii* [Geopolítica de la civilización rusa]. Moscú, Instituto de la civilización rusa. Pp. 749-759. ISBN 978-5-4261-0105-0; Korovin, V. (2018). *Udar po Rossii. Geopolitika i predchuvstviye voyny* [El golpe a Rusia. Geopolítica y el presentimiento de guerra]. San Petersburgo, Dom Pyter. Pp. 191-193. ISBN 978-5-4461-0494-9.

5 Véase Ivashov, L. (2015).

6 La buena gestión del espacio es solo posible mediante un exhausto estudio de las características de este, el carácter y la naturaleza de las personas que lo ocupan, en su estrecha relación e influencia mutua a lo largo de la historia. Véase Mechnikov, L. (1995). *Tsyvylizatsiya y velykiye ystorychyskiye reky* [Civilización y grandes ríos históricos]. Moscú, Pangea-Progress. ISBN 5-01-004448-X.

La narrativa del concepto se basa en los centros geopolíticos que derivan de los puntos geopolíticos de resistencia que mantienen el área total del territorio bajo el control de la metrópoli⁷. Esta noción fue ampliada con el tiempo mediante la introducción de las ideas de «estructura de red» y el «imperio de red», entendidas desde la perspectiva de la integración Euroasiática, así como las contribuciones de la geopolítica de información y de ciberespacio que subrayaron la importancia del uso de la información y las redes sociales como herramienta efectiva de influencia⁸. Por otra parte, basándose en la idea de que ninguna de las civilizaciones es capaz de construir formas universales «finales» de estructura social, se plantó el principio de la igualdad entre estas y la existencia de un camino personal para el progreso de cada una de ellas. Es verdad que mientras la existencia de camino único, y diferente del Occidente, para el progreso de Rusia es defendida por los eslavófilos, los occidentalistas consideran que el país, aunque es una civilización diferente, solo podrá desarrollarse plenamente si participa en el proceso de desarrollo occidental. Así, mientras los occidentalistas describen las reformas de Pedro I como un paso importante que la nación dio hacia la integración con Occidente, los eslavófilos las consideraran como un golpe a su identidad.

Siguiendo la misma línea, algunos pensadores⁹ consideran que el enfoque eurocéntrico no explica de forma objetiva la historia rusa y de los pueblos del Este pues la presenta como un apéndice de la historia europea. Intelectuales de la corriente (neo) eurasianista afirman que una civilización debe tener un potencial para conservar el acervo de fuerzas históricas, así como una población con disposición ilimitada para el autosacrificio, disciplinada y con un espíritu fuerte. En este sentido, desde principios del siglo XVIII, el pueblo ruso ha jugado un papel indiscutible en la victoria del país contra Carlos XII, Federico II, Napoleón I y Hitler. También, se podría hablar de la colonización rusa del noreste, la cual históricamente fue una reserva del poder ruso que destruyó las tribus finlandesas y restauró la idea de la unidad rusa, cuyos sucesores fueron Pedro I y Catalina II.

Esto lleva a la afirmación de la identidad civilizacional como un factor esencial que proporciona integridad a grandes espacios y cuya fragmentación política en torno de una civilización conlleva la privación de fuerza política que deriva en la incapacidad de resistir la violencia y el peligro externos. Por ello, se concluye que los pueblos que hablan idiomas y dialectos cercanos tienen que constituir un único ente político; el pueblo ruso, compuesto por los «grandes rusos»/rusos, «pequeños rusos»/ucranianos y «blancos rusos»/bielorrusos, han de formar parte de un único Estado que se integre en una unión de los pueblos eslavos. Esta línea de pensamiento es especialmente defendida por los eslavófilos, pero también es presente en los círculos occidentalistas

7 Panteleev, S. (2019). Donbass v geopolitike Russkogo mira [Dónbas en la geopolítica de Ruskiy Mir]. En: *Instituto de la Diáspora Rusa* [en línea]. 3 de abril. [Consulta: 8 marzo 2021]. Disponible en: <https://russkie.org/articles/donbass-v-geopolitike-russkogo-mira/>

8 Korovin, V. (2018).

9 Trenin, D. (2015); Tsimburskiy, V. (2007); Dugin, A. (2002).

donde, por ejemplo, se afirma la importancia única que Ucrania supone para Rusia en términos de problemas de identidad (Imperio- Estado nación- *Ruskiy Mir*), soberanía (lugar, funciones y capacidades rusas en un mundo dominado por Estados Unidos), seguridad (seguridad general o equilibrio de poder) e integración (gran Europa o gran Eurasia)¹⁰.

Como parte de la teoría civilizacional se desarrolló la teoría continentalista, cuyos exponentes máximos son los eurasianistas. La teoría se basa en la idea de Rusia como un mundo especial desde el punto de vista etnográfico y cultural y que ocupa una posición intermedia entre Europa y Asia (*heartland*¹¹ o *Rusia-Eurasia*). Se entiende que esta posición intermedia del país forma la base de su identidad compuesta por la cultura ario-eslava, nomadismo turco y tradición ortodoxa; es una realidad geopolítica histórica y espiritual independiente denominada Eurasia. En esta línea, la expansión rusa hacia el nordeste es un factor importante que influyó en la identidad nacional rusa; le permitió convertirse, de un Estado europeo del Este, en un imperio multiétnico y bicontinental con litoral que puede reclamar el estatus de potencia global¹².

Mientras los occidentalistas consideran que el impulso para el desarrollo de *heartland* proviene de Europa, autores (neo)eurasianistas¹³ defienden la idea de que *Rusia-Eurasia* es la síntesis misma de cultura e historia y la naturaleza de Rusia participa en el pleno desarrollo de su cultura y, al mismo tiempo, es la mongolosfera; se presencia la formación de una mezcla de influencia bizantina y mongola¹⁴. Tal percepción mongola del continente se opone a la europea occidental del mar (telurocracia versus talasocracia¹⁵).

Para los (neo)eurasianistas, la participación de las telurocracias en el mercado mundial único¹⁶, conlleva a la existencia en la periferia del sistema económico y geopolítico mundial; para reducir los altos costos de transporte que soportan las telurocracias, se

10 Trenin, D. (2015).

11 Véase Mackinder, H. (2004). The geographical pivot of history. En: *The Geographical Journal* [en línea]. Diciembre, vol. 170, n.º 4, pp. 298-321. [Consulta: 5 octubre 2021]. Disponible en: https://www.iwp.edu/wp-content/uploads/2019/05/20131016_MackinderTheGeographicalJournal.pdf

12 Trenin, D. (2012). Russia can pivot to the Pacific, too. En: *Carnegie Endowment for International Peace* [en línea]. 7 de septiembre. [Consulta: 19 mayo 2021]. Disponible en: <https://carnegie.ru/2012/09/07/russia-can-pivot-to-pacific-too-pub-49312>

13 Tsimburskiy, V. (2007); Dugin, A. (2002).

14 Gracias al yugo mongol-tártaro, Rusia pudo mantener la independencia geopolítica y espiritual del mundo romano-germánico, así como preservar su singularidad étnica.

15 Se entiende que la talasocracia es sistema comercial, democracia liberal y pragmatismo mientras que la telurocracia es ideocracia (en cualquiera de sus variantes), dominio de un ideal religioso y gobierno jerárquico.

16 El mercado mundial único es un factor organizacional y cohesivo que genera una sólida base económica a las talasocracias.

propone desarrollar relaciones regionales¹⁷. Hoy en día, siguiendo esta idea, Moscú está intentando aprovechar su potencial como país de tránsito, lo cual se puede ver en el desarrollo de los corredores como el China-Mongolia-Rusia, y llevando a cabo una estrecha cooperación en el seno de organizaciones como Unión Económica Euroasiática (UEE), Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) y Organización de Cooperación de Shanghái (OCS). Aunque la corriente occidentalista afirma la necesidad de Rusia de integrarse en los procesos de Occidente, negando parcialmente los postulados de los autores (neo)eurasianistas, sí que reconoce la necesidad de estrecha cooperación regional con los vecinos. Sin duda alguna, ambas escuelas subrayan la importancia de la posición geográfica del país como un factor decisivo en la configuración de sus relaciones con el mundo y, especialmente, con Occidente.

Tal autopercepción de Rusia como un mundo diferente deriva en la idea de *velikoderzhavnost* sobre la cual se está construyendo la identidad nacional moderna del país, que integra no solo las nuevas realidades sino también los sucesos históricos como la batalla de Kulikovo o la Segunda Guerra Mundial. Así pues, en el discurso político encontramos la idea de un país con ejército poderoso, el resurgimiento de Rusia como una gran potencia y la conquista de un lugar digno en el mundo. En la línea del pensamiento de L. Ivashov, de esa autopercepción de gran potencia y carácter imperial derivan las respuestas del país a los desafíos geopolíticos como la condicionalidad geográfica de la política de expansión territorial, dirigida principalmente hacia el este y oeste, y el acceso al mar para absorber «zonas geopolíticas inestables»¹⁸. También es importante mencionar la existencia, dentro de la escuela eslavófila, del concepto de *Rusia insular* acuñado por V. Tsymburskiy el cual señala los conceptos de *Rusia-heartland/Eurasia* como reduccionistas e incapaces de identificar geopolíticamente a Rusia. El autor critica a los occidentalistas pues estos no tienen en cuenta que, solo cumpliendo el rol de Estado europeo, Rusia siendo un país gigante no es compatible con el balance europeo por lo que siempre se verá como enemiga¹⁹.

Siguiendo los postulados de P. Semenov-Tian-Shanskiy y A. Vandam, los cuales afirman la necesidad de Rusia de defender su acceso a los mares del este y del sur, tanto Tsymburskiy como Ivashov abogan por la necesidad de centrarse en las prioridades regionales en vez de globales. Afirman la necesidad de explotar el carácter euroasiático del país y su importancia desde la perspectiva del transporte, así como promover el incremento demográfico y desarrollo económico, especialmente en la zona asiática. En la misma línea, los occidentalistas proponen otro principio vector de la doctrina de *Ruskiy Mir*, afirmando la necesidad por parte del Kremlin de reunir gente en vez de tierras²⁰.

17 Se señalan el potencial islámico y confuciano, con Irán y China a la cabeza, como posibles aliados contra el mundialismo occidentalista.

18 Ivashov, L. (2015).

19 Tsymburskiy, V. (2007).

20 Véase Trenin, D. (2015).

Por último, como ya fue mencionado con anterioridad, los eslavófilos excluyen la existencia de un desarrollo humano mundial y subrayan el individualismo de cada nación y comunidad. En este sentido, Rusia no se puede identificar como un Estado completamente europeo debido a su posición geográfica y su diferente percepción del mundo, manifestada en las esferas jurídica y política, así como el «espíritu especial del pueblo ruso»; estos elementos forjan la «idea rusa», la cual es supranacional, ortodoxa y cristiana.

También, es importante recalcar la especial crítica que se forja en torno al parlamentarismo europeo que encierra en sí el liberalismo y la revolución. Siguiendo esta lógica, la ya mencionada penetración de ideas occidentales como la democracia deriva en la revolución. En esta línea, los temores al «efecto dominó» de las revoluciones de colores fueron creciendo, derivando en la intervención en la guerra de Georgia y la fusión de la península de Crimea con Rusia, así como el consiguiente empeoramiento de las relaciones con Occidente, las cuales ya presentaban problemas crónicos. Mientras que estos acontecimientos son percibidos por los (neo)eurasianistas como una cruzada estadounidense contra Rusia, que forma parte «del resto» no subordinado a sus intereses²¹, los defensores de la corriente nacionalista anti-occidentalista, al igual que los occidentalistas, señalan la peligrosidad del concepto postmoderno de los (neo)eurasianistas y su «cruzada contra Occidente» pues consideran que estos exponen a Rusia al conflicto²².

La perspectiva occidental

Ya en 1995, uno de los mayores aportadores al estudio del comportamiento ruso, G. Hosking señalaba el carácter imperial del Estado ruso. Durante la época soviética la identidad rusa fue suprimida a favor de un Estado universalista (*vselenkost*), excepcionalista y mesiánico, principios que paradójicamente reforzaron la identidad nacional al derivar más tarde en el concepto de civilización rusa. Así pues, el mesianismo, generalizado en los siglos XVI-XVII²³ y suprimido en el contexto del Cisma de la Iglesia y las reformas de Pedro el Grande, resurgió en el siglo XX en la forma del marxismo²⁴.

La identidad nacional rusa se formuló desde la perspectiva estatista y supranacional resultando en el neo-*rossiyskiy*; el socialismo internacionalista tuvo habla y rostro imperial ruso mientras que se recuperó la relación jerárquica con otros pueblos no rusos. Este acercamiento hacia una perspectiva más tradicional, de gran potencia, y

21 Dugin, A. (2002), p. 359; Korovin, V. (2018).

22 Trenin, D. (2015); Tsimburkiy, V. (2007).

23 Predominó la noción de la Rus como ecúmene cristiana Oriental y garante de la verdadera fe.

24 Hosking, G. (1997). *Russia: people and empire, 1552-1917*. Cambridge; Massachusetts, Harvard University Press. P. 19. ISBN 0-674-78118-X; Kissinger, H. (2011). *The World Order*. Nueva York, Penguin Books Limited. Pp. 193-195. ISBN 9781101445358.

pragmática, basada en imperialismo neo-*rossiyskiy*, también fue acentuado por la implantación de una nueva política religiosa²⁵. En esta línea, hay que enfatizar la diferencia existente entre los aspectos étnicos (*ruskiy*) e imperiales (*rossiyskiy*) de la rusosidad, que fue la causa de la desintegración del imperio en 1917. Todo esto dio paso a la posterior cristalización de una «rusosidad» basada en elementos étnicos, imperiales y soviéticos. Aun así, hay que señalar que con la emigración de los rusos étnicos a otras repúblicas y gracias a la presencia de sus propias instituciones clave durante el periodo soviético, estos se identificaban más con la Unión Soviética en su conjunto que con el antiguo imperio o la Federación Rusa²⁶.

Con ello, a finales de 1990 en Rusia se implantó un régimen de Estado que era un híbrido de autoritarismo y democracia. El consiguiente descrédito de Yeltsin y su anticomunismo, la percepción de pérdida de prestigio y estatus de superpotencia, y el creciente apoyo a los comunistas socavaron las bases legitimadoras del Estado y el régimen²⁷. La nostalgia por la época soviética conjugada con la desilusión de los postulados económicos occidentales, así como el sentimiento de traición por parte de Occidente, con su expansión de la OTAN que fue vista como la culminación de su política destinada a aislar a Rusia y la crítica de la política rusa en Chechenia, fueron alejando a la Federación de Occidente y fomentando el nacionalismo. Todo esto hay que entender en el contexto de la globalización y los deseos de defender la cultura propia contra la homogeneización, así como la brecha entre nueva elite política, con un presidente y primer ministro incapaces de proporcionar liderazgo geoestratégico constante, que no pudo evaluar la situación doméstica e internacional del momento²⁸.

Los intentos de formular una nueva idea nacional que legitime el régimen fueron en vano hasta la llegada de la «era Putin». Durante los primeros dos mandatos del presidente Putin, se mantuvo el himno de la URSS como el de la recién formada Federación y se elogiaron los logros de la época soviética, mientras permanecían los símbolos zaristas para construir una identidad nacional de base étnica, que integre elementos positivos imperiales y soviéticos, y lograr el consenso dentro del Estado²⁹. Asimismo,

25 Hosking, G. (2002). The Second World War and Russian National Consciousness. *Past & Present Society* [en línea]. Oxford, Oxford University Press, mayo, n.º 175, pp. 162-177. [Consulta: 12 abril 2021]. Disponible en: https://www.jstor.org/stable/3600771?seq=1&cid=pdf-reference#references_tab_contents

26 La prevalencia del idioma y de los rusos étnicos en el liderazgo, así como la percepción de la derrota de Alemania nazi como victoria nacional, propició la identificación de los rusos étnicos con la URSS.

27 Brzezinski, Z. (1997). *The grand chessboard: American primacy and the geostrategic imperatives*. Nueva York, Basic Books. Pp. 91-93. ISBN 0465-02726-1.

28 Tras el comunismo, Rusia estaba demasiado atrasada y devastada para ser socio democrático viable de Estados Unidos. Véase Brzezinski, Z. (1997).

29 Shevtsova, L. (2003). *Putin's Russia*. Washington DC, Carnegie Endowment for International Peace. Pp. 144-145. ISBN 0-87003-201-1.

fueron cobrando forma las distintas definiciones de la nación rusa³⁰ que, actualmente, siguen presentes en los círculos intelectuales y políticos del país. La amalgama de definiciones permitió al régimen inspirarse en hechos contradictorios, como la mezcla de ideología soviética-zarista o de ideas etnocentristas-multiculturalistas, dando lugar a una doctrina flexible y adaptable. Entre estas corrientes, hay que subrayar la definición cívica que abarca a todos los ciudadanos de la Federación. Esta, en teoría, es defendida por Putin, aunque es cierto que, en varias ocasiones, en la política exterior rusa se ha adherido a la noción de los ruso-hablantes (*rossiyani*) y compatriotas (*sootchestvenniki*) establecidos en el territorio de las ex-repúblicas y la necesidad de defender sus derechos.

En la línea del pensamiento de A. Lieven, el cual afirma que la construcción del imperio dio a los rusos una identidad étnica débil que ayudó a evitar conflictos con las otras repúblicas³¹, el actual reforzamiento del discurso nacional propicia el surgimiento de choques entre Rusia y Estados postsoviéticos. En este sentido, hay que señalar el resurgir del debate sobre los derechos de la «diáspora rusa» en el «extranjero próximo», especialmente tras la negativa de Estonia y Letonia a ofrecer la ciudadanía a los rusos étnicos que llegaron allí tras la integración de estos territorios a la Unión Soviética. Así pues, desde la inicial indiferencia hacia la diáspora rusa, las elites políticas empezaron a usarla para la consecución de fines políticos enmarcándola dentro del concepto de *Ruskiy Mir*³² que, comprendido desde una perspectiva étnica/cultural y espiritual, se opone al mundo Occidental.

En la misma línea, I. Zevelev³³, argumentando contra la idea de G. Hosking que Rusia ha de convertirse en un Estado-nación a similitud del modelo occidental, señala

30 Los defensores de la identidad imperial, de la base étnica, de la lingüística, y de lazos de sangre.

31 Lieven, A. (1999). *Chechnya: tombstone of Russian power*. New Haven; London, Yale University Press. P. 376. ISBN 9780300078817.

32 Desde una perspectiva cultural/civilizacional, este concepto se entiende como una versión modernizada de la «idea rusa» pues cumple con sus características principales como el carácter supranacional/trasnacional, mesianismo, convencionalidad de fronteras territoriales, contraposición amigos-enemigos, y la necesidad de proteger sus ideas/valores de la influencia externa; desde la perspectiva religiosa, el mundo ruso es una civilización cristiano-ortodoxa autosuficiente cuyo núcleo es la Iglesia ortodoxa rusa que legitima el poder político; por último, desde el enfoque geopolítico, basándose en la idea del equilibrio de poder y mundo multipolar, este aparece como modelo para integrar la comunidad de habla rusa y crear un actor político global alternativo a Occidente. La situación en Crimea supuso un cambio en la percepción de la zona de responsabilidad de Moscú en cuestiones de seguridad, pasando del nivel de Estado-nación a una comunidad vaga más extensa. Véase Korobkova, D. (2020). *Russian World? Protection of National Minorities Abroad as a Component of Russia's Foreign Policy* [en línea]. Tesis de máster. Prague, Charles University. Pp. 15-20. [Consulta: 4 mayo 2021]. Disponible en: <https://is.cuni.cz/webapps/zzp/detail/215023/?lang=en>; Zevelev, I. (2016). *Russian National Identity and Foreign Policy*. Washington DC, CSIS [en línea]. P. 13. [Consulta: 2 marzo 2021]. Disponible en: https://www.jstor.org/stable/resrep23235?seq=1#metadata_info_tab_contents

33 Zevelev, I. (2016), p. 4.

el peligro de tal situación que impulsaría el nacionalismo-étnico en el país y podría conducir a conflictos con los países vecinos en los que se encuentren establecidas las minorías rusas. Según el autor, la importancia de la integridad territorial dentro de las fronteras existentes del país es claramente ejemplificada con las dos guerras en Chechenia, pues Rusia siempre se ha presentado como defensora de principios de soberanía e integridad territorial, así como se ha mostrado crítica a los intentos de interferencia en los asuntos internos de otros Estados y los intentos uni/multilaterales de otros países de cambiar normas internacionales. En cuanto a la anexión de Crimea, esta supone un caso particular pues fue una reacción a la amenaza a la «identidad civilizacional» y la narrativa histórica rusas. Sin duda alguna, las relaciones con la CEI son enumeradas en los documentos oficiales como la máxima prioridad regional de Moscú. Así pues, aunque tras el fracaso de centrar las defensas en las fronteras exteriores de la CEI³⁴, Rusia comenzó el fortalecimiento de sus propias fronteras, las actividades de mantenimiento de paz y estabilidad en otros países de la Comunidad no cesaron pese de los deseos del gobierno de esos países³⁵.

Tal relación jerárquica con otras naciones se deriva de la conciencia imperial que, a su vez, permite a Rusia reclamar la condición de potencia global con un papel excepcional que emana de su condición de heredera del Imperio bizantino, y por tanto sede auténtica de iglesia cristiana, así como la salvadora de Europa en la guerra napoleónica y Segunda Guerra Mundial («guerras patrióticas»). Aparte de la percepción rusa de su papel en la religión y la historia, hay que señalar el ímpetu guerrero de la estepa, la cual fue ocupada para protegerse de las invasiones, y el severo clima, que propició el desarrollo de la capacidad de la gente para soportar diversos problemas y sacrificarse por la causa común, como factores más que contribuyeron al forjamiento del carácter ruso y la conciencia imperial³⁶.

Asimismo, la posesión de vastas llanuras planas sin fronteras naturales ha resultado en la necesidad de «disponer de espacios interpuestos o zonas de influencia para ganar tiempo de reacción en caso de invasión o ataque exterior»³⁷. Esta búsqueda de la seguridad también explica la presencia de gobernantes de fuerte impronta autoritaria a lo largo de la historia rusa; de este modo, Putin, al igual que Pedro el Grande o Stalin, responde a la preferencia nacional por un líder fuerte.

34 La organización combinó esfuerzos para la cooperación económica con una determinación imperial subjetiva.

35 Estos, a veces, afirmaban que Rusia manipulaba el conflicto para mantener su influencia en la región.

36 Kaplan, R. (2015). *Mest' geografii* [La venganza de la geografía]. Moscú, Kolibri. P. 109. ISBN 978-5-389-10490-7; Kissinger, H. (2011). *The World Order*. Nueva York, Penguin Books Limited. pp. 168-178. ISBN 9781101445358.

37 Pardo de Santayana y Gómez de Olea, J.M. (2017). Historia, identidad y estrategia en la Federación Rusa. En: *Instituto Español de Estudios Estratégicos* [en línea]. 15 de marzo, p. 6. [Consulta: 24 febrero 2021]. Disponible en: <http://www.ieee.es/contenido/noticias/2017/03/DIEEEA16-2017.html>

El expansionismo ruso, también impulsado por obtener acceso a mares abiertos, siempre ha incrementado sospechas entre sus vecinos sobre las intenciones rusas mientras que la reacción de estos a menudo se ha interpretado por Moscú como esfuerzo para aislarle de Europa. Este condujo a una amalgama de identidades étnicas, culturales y religiosas dentro del país que será respondida con la generación de mitos nacionales que denegaran o celebraran tal hecho; desde la interpretación de la conquista de los vikingos, la cual se produce porque los conquistados invitan a los invasores a entrar, la percepción de Moscú como «Tercera Roma», hasta la pretensión del Kremlin de presentar a Rusia como bastión de valores tradicionales y baluarte contra un sistema mundial dominado por Estados Unidos³⁸.

Asimismo, la posición geográfica entre Europa y Asia, y la posesión de la región definida como «Siberia» permite al país adoptar una identidad euro-pacífica única que ha resultado en la formación de una civilización rusa con propio desarrollo histórico. Esta posición intermedia permite el reclamo de estatus de potencia global en vez de quedar reducido a una potencia regional. Como afirma M. McFaul, en la persecución de la recuperación del estatus de gran potencia, Putin no es solo un líder transaccional, sino que también ideológico, cuyas decisiones van guiadas por su deseo de promover su cosmovisión antioccidental, posicionándose como un líder conservador y antiliberal³⁹.

La estrategia y el comportamiento de Rusia en la relación con Occidente

Tras el derrumbe de la URSS, el pensamiento occidentalista fue el predominante en el país. Esta corriente fue especialmente representada por la implementación de la doctrina Kozyrev. Se dieron importantes pasos para la cooperación: en la nueva doctrina militar de 1993 los EE. UU. y OTAN no aparecían como enemigos, se establecieron la Asociación para la Paz en el marco de la OTAN y OSCE, Rusia se adhirió al Consejo de Europa, así como entró en vigor el Acuerdo de Asociación y Cooperación con UE. La cooperación vino por el hecho de que el país, para garantizar su existencia, priorizaba el cambio del sistema político y económico por lo que necesitaba la ayuda de Occidente para llevar a cabo el proceso de modernización. En aquella época, dos mitos predominaban: que Occidente, en respuesta a la retirada de Rusia de Europa Central, proporcionaría fondos para recuperación económica y que el modelo occidental, basado en democracia liberal y economía de libre mercado, se enraizaría rápidamente en el país y ayudaría a su resurgimiento. Sin embargo, mientras que las reformas de Pedro el Grande permitieron que el país se integre en el proceso civilizacional común para la

38 Galeotti, M. (2020). *A short history of Russia. How the world largest country invented itself, from the pagans to Putin*. Toronto, Hanover Square Press. ISBN 1488076103.

39 McFaul, M. (2021). How to contain Putin's Russia. A strategy for containing a rising revisionist power. En: *Foreign Affairs* [en línea]. 19 de enero. [Consulta: 13 mayo 2021]. Disponible en: https://www.foreignaffairs.com/articles/ukraine/2021-01-19/how-contain-putins-russia?utm_medium=email_notifications&utm_source=reg_confirmation&utm_campaign=reg_guestpass

modernización, esta política condujo a una terapia de choque, formación de un pseudomercado, una economía criminal, deformación de la democracia, alta corrupción y empobrecimiento de la población, lo cual fue erosionando el deseo de seguir con las consiguientes reformas para la completa transición. Tal situación fue explicada por los eslavófilos mediante la idea de que las reformas no reflejaban las necesidades del pueblo y se han llevado a cabo de forma abrupta y revolucionaria. Asimismo, la pérdida de la iniciativa en la política exterior que no estaba orientada hacia los intereses estratégicos del país llevó a los eslavófilos a apuntar la doctrina Kozyrev como traicionera. Sin duda alguna, la desalentadora situación económica dentro del país, así como su débil posicionamiento en la arena global, ejemplificada por la expansión de la OTAN hacia el este y su intervención en Kosovo contra la expresa voluntad de Moscú, fueron una humillación para el nacionalismo ruso⁴⁰.

En los años siguientes, como respuesta al desvanecimiento de la euforia, los occidentales fueron formulando el modelo geopolítico de consenso, que gravita hacia eurasianismo pragmático. Este se fue implementando con la formación de un «consenso» sobre la identidad de Rusia como una gran potencia en el contexto de un orden multipolar, basado en los principios de la soberanía y la no interferencia en asuntos internos, y la necesidad de formar un Estado fuerte e independiente para mantener el orden y la estabilidad. Se podría afirmar que, sus postulados fueron adoptados por Putin y tras el año 2000, se formuló una especie de contrato social informal entre el régimen y los segmentos más amplios de la población basado en las mejoras materiales y el rechazo de la década de los noventa⁴¹. El creciente autoritarismo de la «era Putin» fue referido más tarde como «democracia soberana»⁴² y fue adquiriendo matices populistas.

Aunque, debido a varias controversias (el futuro de la CEI y los países bálticos; problemas relativos al START y ABMT; relaciones amistosas con países como China, Cuba, Corea del Norte, Irán e Irak; la intervención militar en Yugoslavia; etc.), el primer año de su gobierno fue caracterizado por desconfianza y antagonismo hacia Occidente, en el periodo 2001-2002 se intentó crear una relación basada en la confianza y asociación, ya que el presidente estaba centrado en asuntos domésticos. Algunos intelectuales⁴³ afirman que justamente su autoritarismo le llevó a una cooperación con Occidente tras la guerra de Chechenia, enmarcada dentro de la lucha contra el terrorismo, y la toma de poder en Afganistán por los talibanes. Sin embargo, esto no

40 Pardo de Santayana y Gómez de Olea, J.M. (2017), p. 8.

41 Bernsandt, N. y Törnquist-Plewa, B. (eds.) (2018). *Cultural and political imaginaries in Putin's Russia* [en línea]. Leiden; Boston, Brill, vol. 2, p. 2. ISSN 1877-9484. [Consulta: 4 abril 2021]. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/10.1163/j.ctvbqs855>

42 Es entendida como un sistema democrático basado en tradición política rusa del autoritarismo, un Estado y líder fuertes, y la idea de sociedad como una única entidad. Véase Trenin, D. (2015).

43 Sánchez Ortega, A. (2020). La política exterior rusa y su relación con Occidente. Una visión desde el realismo neoclásico. En: *Revista Española de Derecho Internacional* [en línea]. Enero/junio, vol. 72, n.º 1, pp. 172-173. [Consulta: 15 junio 2021]. Disponible en: <http://www.revista-redi.es/es/Articulos/la-politica-exterior-rusa-y-su-relacion-con-occidente-una-vision-desde-el-realismo-neoclasico/>

significaba la integración del país en Occidente pues el país seguía sus propios intereses en cuanto a otros Estados como Irán e Irak, denominados por Estados Unidos como el «eje del mal». Como bien señaló B. Lo, el presidente ruso no estaba comprometido con una única identidad en los asuntos mundiales, «*él es europeo en Europa*, «socio estratégico» transcontinental cuando se trata de Estados Unidos, asiáticos y eurasiáticos en Asia, y cautelosamente integracionista en la CEI»⁴⁴.

Así, mientras D. Medvedev en 2008 subrayaba la cooperación genuinamente igualitaria entre Rusia, Europa y América del Norte, siendo estas las tres ramas de la civilización europea⁴⁵, el ministro de Relaciones Exteriores S. Lavrov apuntaba que Rusia seguirá un camino distinto debido a la competencia global de dimensión civilizacional que incluye valores y modelos de desarrollo. Mientras el primer enfoque se refería a la relación con Estados de Occidente, el segundo iba dirigido a Estados vecinos⁴⁶. Se fue dando mayor importancia a la política multivectorial propuesta por E. Primakov, aplicada desde 1996, con el fin de mantener el balance con Occidente e ir recuperando su esfera de influencia mediante la integración euroasiática⁴⁷. Esta política también le permitió una cierta flexibilidad e independencia de actuación en la arena global, con el acercamiento a otras potencias no occidentales.

Igualmente, bajo el primer y segundo mandatos de Putin, en el ámbito doméstico, se fueron introduciendo algunas reformas occidentalizadoras, especialmente económicas, cooperando con el Occidente para obtener tecnología y promover comercio, mientras que se fortaleció el autoritarismo con el mantenimiento de los símbolos zaristas y soviéticos y se fomentó el nacionalismo centrado en el Estado y un tanto imperial. Esto viene dado por el viejo dilema ruso de cómo modernizar y mantener el poder estatal al mismo tiempo, lo cual históricamente se intentó hacer desde arriba por Pedro el Grande, contratando constructores de barcos extranjeros, Catalina la Grande, incursionando con filosofías occidentales, y Nicolás II, mirando hacia aristócratas bálticos⁴⁸. Se puso en marcha la recentralización y fortalecimiento del poder

44 Lo, B. (2003). *Vladimir Putin and the Evolution of Russian Foreign Policy*. London, Blackwell Publisher. P. 131. ISBN 1-4051-0299-3.

45 Kremlin (2008). Vystupleniye Prezidenta Rossii Dmitriya Medvedeva na vstreche s politicheskimi, parlamentskimi i obshchestvennymi liderami Germanii v Berline [El discurso del presidente ruso Dmitry Medvedev en la reunión con los líderes políticos, parlamentarios y cívicos alemanes en Berlín]. 5 de junio [en línea]. [Consulta: 16 febrero 2021]. Disponible en: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/320>

46 Lavrov, S. (2008). Russia and the world in the 21st century. En: *Russia in global affairs* [en línea]. Julio/septiembre, n.º 3. [Consulta: 15 febrero 2021]. Disponible en: <https://eng.globalaffairs.ru/articles/russia-and-the-world-in-the-21st-century/>

47 Bugayova, N. (2019). *How we got here with Russia: The Kremlin's worldview* [en línea]. Washington DC, Institute for the Study of War [consulta: 10 marzo 2021]. Marzo, pp. 13-15. Disponible en: https://www.understandingwar.org/sites/default/files/ISW%20Report_The%20Kremlin%27s%20Worldview_March%202019.pdf

48 Kissinger, H. (2011), pp. 181-192.

federal y del presidente y se recuperó el control sobre el sector energético, derivando en un mayor intervencionismo estatal en distintos sectores y, consiguientemente, una mayor capacidad del Estado de extraer recursos de la sociedad (que tras la guerra de Georgia fueron derivados para el reforzamiento del poder militar) y de perseguir una política exterior más ambiciosa. A su vez, se apaciguaron firmemente los movimientos revolucionarios tanto en el interior como en el «extranjero próximo», percibidas como propiciadas por fuerzas externas, y se ejerció presión económica y política sobre algunas repúblicas postsoviéticas.

En la política exterior, el Kremlin esperaba de Occidente la consideración de Rusia como un jugador serio y la ausencia de crítica a su política doméstica. Sin embargo, se sintió traicionado en ambas cosas y ya en 2007 criticó el orden unipolar, adoptando una línea nacionalista y de mayor confrontación, lo cual probablemente fue con miras a su legado histórico como salvador de Rusia que después la levantó de su arrodillamiento⁴⁹. En este sentido, aunque en el periodo 2009-2012 se produjo un *reset* en las relaciones debido a los cambios políticos internos en Estados Unidos y Rusia, así como intereses comunes en el ámbito internacional, las consiguientes actuaciones de Moscú (guerra de Georgia, ciberataque contra Estonia, anexión de Crimea, etc.) fueron presentadas como respuestas defensivas a las políticas de Occidente.

Sin duda alguna, los acontecimientos como (1) la expansión de la OTAN, ya percibida como organización ofensiva⁵⁰, y de la UE hacia el este; (2) las intervenciones militares en Afganistán e Irak que negaban el respeto del derecho internacional; (3) el despliegue del sistema antimisil estadounidense cerca de las fronteras rusas que socavaba su poder nuclear; (4) el desencadenamiento de las revoluciones de colores, que alteraban el equilibrio de poder en Europa y amenazaban con «contaminar» la sociedad rusa y conducir al cambio del régimen en el país; así como (5) la actitud de Occidente hacia las primaveras árabes que, tras los sucesos en Libia, fueron identificadas con las revoluciones de colores y fueron minando la confianza hacia el proyecto de Medvedev, exacerbaban los problemas de seguridad rusa y reforzaron la sensación de cerco. Mientras se seguían utilizando los postulados del modelo de consenso, tales acontecimientos, junto con el incremento en el precio del petróleo que aceleró la economía rusa, propiciaron el resurgir de las ideas nacionalistas, anti-occidentalistas y (neo)eurasianistas. Siguiendo el pensamiento realista neoclásico, tal reorientación ideológica impulsada por el Kremlin, responde a la necesidad de incrementar el poder estatal.

Estas corrientes parten de algunas suposiciones base comunes que actualmente están presentes en la retórica y en los documentos oficiales de política exterior del Kremlin. Primero, se entiende que la historia del mundo se caracteriza por la multipolaridad y el

49 Galeotti, M. (2020).

50 Lukyanov, F. (2016). Putin's Foreign Policy: The Quest to Restore Russia's Rightful Place. En: *Foreign Affairs* [en línea]. Mayo/junio. [Consulta: 28 mayo 2021]. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/russia-fsu/2016-04-18/putins-foreign-policy>

norte y este de Eurasia son una fuente alternativa de procesos civilizacionales. Segundo, se hace referencia a la síntesis geopolítica del bosque (Occidente) y estepa (Oriente), que subyace a la condición del Estado ruso, clave para mantener el control cultural y estratégico sobre Asia y Europa del Este, que contribuye a un equilibrio entre Oriente y Occidente mientras que las limitaciones culturales de la civilización occidental con su lucha por dominación, acompañada por una completa incompreensión de la cultura de Oriente, solo conduce a conflictos. Por tanto, mientras en la arena internacional se promulga la multipolaridad para el mantenimiento del balance y seguridad, en el marco regional se trata a los países del «extranjero próximo» como hermanos menores que necesitan la protección de Rusia. Tercero, se parte de la idea de la decadencia de la civilización occidental, al ser esta un conglomerado de grupos étnicos «quiméricos», por lo que el centro de gravedad se desplazará hacia pueblos más jóvenes. Actualmente, la reubicación de asuntos mundiales hacia Asia-Pacífico va en línea con esta tesis. En este sentido, con Siberia en su posesión, se entiende que Rusia se encuentra más cerca del nuevo centro de gravedad de asuntos internacionales y ha de aprovechar tal situación. Varios intelectuales y *think-tanks* rusos subrayaron la necesidad de una estrategia integral para el desarrollo y la integración de Siberia pues consideran que la posición rusa en la arena global va determinada por el lugar que ocupará su territorio asiático en el nuevo orden económico⁵¹. Así pues, Moscú está intentando aprovechar su potencial como país de tránsito, lo cual se puede ver en el desarrollo de los corredores como el China-Mongolia-Rusia, y llevando a cabo programas de desarrollo en Siberia y el Ártico, así como una estrecha cooperación en el seno de organizaciones regionales, como OCS, APEC, UEE y OSC, que integran Estados asiáticos.

Son de especial importancia las ideas (neo)eurasianistas que se consolidaron durante el tercer mandato de Putin, en el contexto de la caída de los precios de petróleo y, consiguientemente, el empeoramiento del estado económico del país que derivará en protestas sociales de 2011-2013, incidiendo negativamente en la popularidad de Putin y poniendo en duda la continuación del régimen. En tal situación, los acontecimientos en Ucrania, un Estado amortiguador, y en Siria, que tuvieron efecto revulsorio sobre algunas consecuencias negativas de la intervención anterior, sirvieron al Kremlin no solo para presentarse como gran potencia en la arena global, sino que también asegurar la continuación del régimen manteniendo a la población de su lado, a pesar de la recesión económica y aislamiento internacional. Las consiguientes presiones de Occidente, y su descripción por la propaganda doméstica rusa como similares a los medios empleados por la Alemania nazi, contribuyeron aún más a incrementar el respeto de los rusos al presidente⁵².

Se podría afirmar que en el periodo 2012-2016, se llevó a cabo un proceso de entremezcla entre el discurso de identidad nacional y la política exterior al convertirse

⁵¹ Véase Feng, S. (2017). From crisis to a new starting point of reconstruction: A perspective on the Far East and Siberia. En: *Valdai Discussion Club* [en línea]. 28 de noviembre. [Consulta: 09 febrero 2021]. Disponible en: <https://valdaiclub.com/a/highlights/from-crisis-to-a-new-starting-point/>

⁵² Trenin, D. (2015).

la identidad nacional en una preocupación de primer orden⁵³. El enfoque político pasó a la cultura como la base de la «idea nacional rusa» y sin la cual es imposible asegurar intereses nacionales, siendo el patriotismo, la restauración moral y religión las prioridades políticas (con estrecha cooperación Iglesia-Estado)⁵⁴. Tras la crisis financiera de 2008 y las sanciones impuestas como resultado de la anexión de Crimea, que socavaron la posibilidad del Kremlin de cumplir con su parte del contrato social, tal enfoque fue reforzado con un mayor control de los medios de comunicación⁵⁵ y la restricción de derechos humanos en muchas áreas. Asimismo, la actual pandemia sirve de pretexto para la introducción de nuevas restricciones que se enmarcaron en la nueva Constitución y enmiendas complementarias⁵⁶.

En busca de su lugar en el sistema internacional, Moscú se basa en los discursos e ideas domésticos y hace una reinterpretación de su historia fuera de los procesos mundiales y de la perspectiva atlantista. Ya desde la época de Pedro el Grande el país se había definido a sí mismo como «el otro», opuesto a Occidente (y a Europa en su conjunto), representado por el Oriente debido a la expansión del imperio ruso en el siglo XIX. Dicho esto, se hace hincapié en el vínculo entre la soberanía y preservación de la identidad nacional con la afirmación de Putin que la soberanía e independencia en las esferas de política espiritual, ideológica y exterior es una parte integral del carácter nacional y tanto la globalización como el Occidente decadente suponen una amenaza a la preservación de esta y a la seguridad del país⁵⁷.

Asimismo, como ya se había mencionado, la construcción de la moderna identidad nacional se basa no solo en las realidades modernas, sino que también en las

53 Kremlin (2013). Meeting of the Valdai International Discussion Club. 19 de septiembre [en línea]. [Consulta: 6 febrero 2021]. Disponible en: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/19243>

54 En 2014, se firmó el decreto «Fundamentos de la Nueva Política Estatal» que señala el fortalecimiento del sistema de valores rusos y el establecimiento de la orientación moral del individuo como único camino para unificar la nación. Véase también Kremlin (2015). Russian National Security Strategy. En: *Instituto Español de Estudios Estratégicos* [en línea]. Pp. 3-22. [Consulta: 18 febrero 2021]. Disponible en: <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/2016/Russian-National-Security-Strategy-31Dec2015.pdf>

55 Kolesnikov, A. (2021). Obshchestvennyy dogovor 3.0 [Contrato social 3.0]. En: *Carnegie Endowment for International Peace* [en línea]. 1 de mayo. [Consulta: 8 marzo 2021]. Disponible en: <https://carnegie.ru/2017/05/01/ru-pub-69834>; Laruelle, M. (2017). Putin's Regime and the ideological market: A difficult balancing game. En: *Carnegie Endowment for International Peace* [en línea]. 16 de marzo. [Consulta: 14 marzo 2021]. Disponible en: <https://carnegieendowment.org/2017/03/16/putin-s-regime-and-ideological-market-difficult-balancing-game-pub-68250>

56 Se amplió la capacidad de las autoridades para filtrar y bloquear el contenido en línea y la «ley de agentes y organizaciones extranjeros indeseables», así como se adoptó una ley que prohíbe la «falta de respeto a las autoridades» y otra que exige a los contratistas de evaluar el impacto ambiental para «proyectos de modernización de la infraestructura de transporte». Asimismo, se dio una reducción de activismo cívico debido a la prohibición de protestas y la persecución por motivos políticos.

57 Kremlin (2014). Presidential Address to the Federal Assembly. 4 de diciembre [en línea]. [Consulta: 6 febrero 2021]. Disponible en: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/47173>

históricas, como la idea de la recuperación del estatus de gran potencia y un Estado fuerte con poder militar, así como Rusia como «Tercera Roma» y salvadora de Europa en las dos «guerras patrióticas». Esto lleva a la reinterpretación, desde una perspectiva patriótica, de la memoria histórica; ejemplos de ello son la categorización, tras la creciente convergencia entre el nacionalismo ruso, credo ortodoxo y sentimiento comunista, de las víctimas del gulag como mártires de la singularidad y superioridad rusa⁵⁸, así como la lectura patriótica del rol de Stalin en la Segunda Guerra Mundial⁵⁹. El mismo S. Lavrov hizo una interpretación de la historia de la nación, de la cual se derivan el sistema de valores y la configuración de una identidad nacional específicos, que ha dado lugar a una personalidad diferenciada; teniendo en cuenta la historia y el poder, entendido desde el enfoque tradicional, se afirma que el entendimiento con Occidente ha de ir junto con el reconocimiento de este del estatus de Rusia como gran potencia y el respeto por el principio de la no interferencia en los asuntos internos del país^{60,61}.

Siguiendo la misma línea, I. Zevelev, realizando un análisis minucioso de los círculos intelectuales rusos, argumenta que tal discurso viene dado por la sensación de inseguridad de Moscú y la búsqueda de securitización de las narrativas de identidad nacional, lo cual se deriva de una cosmovisión específica y concepciones ideológicas⁶². En este sentido, los problemas históricos en el reconocimiento de Rusia como gran potencia por parte del Occidente se deben en gran medida a las diferencias existentes en la gobernanza; la debilidad de las bases económica y social hace que Kremlin ha de «gritar» en la consecución de sus objetivos en el ámbito doméstico e internacional. La promoción de los conceptos de *Ruskiy Mir* y de Rusia como gran potencia independiente que se opone a las fuerzas revolucionarias y las ideas liberales impuestas por Occidente, así como las «aventuras en el extranjero» son clave para la legitimización del régimen y securitización de influencia rusa.

⁵⁸ Tal interpretación presenta a todas las víctimas como mártires que con su sacrificio han contribuido al futuro éxito colectivo de su país. Las narrativas de nacionalismo de desesperación se han convertido en ideas de pertenencia nacional. Véase Sniegon, T. (2019). Dying in the Soviet gulag for the future glory of Mother Russia? Making «patriotic» sense of the gulag in present-day Russia. En: Bernsandt, N. y Törnquist-Plewa, B. (eds.) (2018), pp. 105-140.

⁵⁹ Según las encuestas, desde la década de los 2000, el número de críticos ha disminuido hasta tocar el mínimo histórico: frente al 34 % en 1997, solo el 12 % atribuye a Stalin las grandes pérdidas humanas de la URSS durante la guerra. Véase Levada Centre (2017). El número de críticos del papel de Stalin en la guerra disminuyó al mínimo histórico. 22 de junio [en línea]. [Consulta: 29 abril 2021]. Disponible en: <https://www.levada.ru/2017/06/22/chislo-kritikov-rol-i-stalina-v-vojne-snizilos-do-istoricheskogo-minimuma/>

⁶⁰ Esto se deriva del hecho que en la mentalidad rusa el concepto de «soberanía» está estrechamente relacionado con el de «igualdad soberana». Véase Trenin (2015).

⁶¹ Lavrov, S. (2016). Russia's foreign policy in a historical perspective. En: *Russia in global affairs* [en línea]. Abril/junio, n.º 2. [Consulta: 26 febrero 2021]. Disponible en: <https://eng.globalaffairs.ru/articles/russias-foreign-policy-in-a-historical-perspective/>

⁶² Zevelev, I. (2016).

Irónicamente, la defensa de Putin de una Rusia en muchos aspectos diferente a Occidente va en paralelo con las actuaciones de muchos líderes rusos que le precedieron⁶³. Tales esfuerzos para convencer a los rusos de que son diferentes de Occidente y luchando contra fuerzas culturales y geopolíticas malignas es para demostrar que ellos van contra la corriente. Kremlin está conduciendo una propaganda de choque llena de temas nacionalistas y estereotipos sobre «enemigos» para manipular la opinión pública y mantener control político, aumentando el sentimiento de amenaza exterior y la necesidad de un líder ⁶⁴.

Hoy en día, Rusia no cumple del todo los criterios para reclamar el estatus de gran potencia. En esta línea, hay que señalar que la percepción rusa de identidad de gran potencia difiere sustancialmente de la comprensión occidental, especialmente en lo referente al poder blando⁶⁵, a menudo enmarcado en términos geopolíticos, que se entiende como todo aquello que no es poder duro/militar. Aun así, tras los acontecimientos en Ucrania y Siria, que socavaron la imagen exterior de Rusia, en su reclamo de estatus de gran potencia Putin, además de los elementos tradicionales de poder, fue introduciendo formas de poder blando como la ciencia, cultura y diplomacia. Aunque el presidente no ejerce tanto poder como sus predecesores soviéticos, Rusia tampoco es un Estado débil que era en la década de los noventa. A pesar de las tendencias demográficas negativas y el retroceso de las reformas de mercado, es uno de los países más poderosos del mundo con poder militar, cibernético, económico e ideológico⁶⁶.

Sin duda alguna, desde el año 2000, Rusia está avanzando en el ámbito de su seguridad nacional. Algunos intelectuales señalan que esta tendencia fue reforzada tras la unión de Crimea con la Federación, que creó un consenso entre las elites y la población rusas («consenso posterior a Crimea») que significó la aceptación de las dificultades económicas por parte de la población a cambio del estatus de Rusia como potencia global⁶⁷. Así pues, como lo señaló M. Simonian, la directora de RT, Putin fue elegido presidente por cuarta vez convirtiéndose en el *vozhd'* de la Federación. Aunque, el

63 Galeotti, M. (2020).

64 Baldoni, G. (2016). A theoretical analysis of Russian foreign policy: Changes under Vladimir Putin. En: *E-International Relations* [en línea]. P. 16. [Consulta: 10 febrero 2021]. Disponible en: <https://www.e-ir.info/2016/09/10/a-theoretical-analysis-of-russian-foreign-policy-changes-under-vladimir-putin/>

65 Véase Kisileva, Y. (2015). Russia's soft power discourse: Identity, status and the attraction of power. *Politics* [en línea]. Political Studies Association, vol. 35(3-4), pp. 322-323. DOI 10.1111/1467-9256.12100. [Consulta: 25 abril 2021]. Disponible en: <https://uscpublicdiplomacy.org/sites/default/files/Kiseleva-2015-Politics.pdf>

66 Mcfaul, M. (2021).

67 Morozov, A. (2015). Postkrimskiy konsensus [El consenso post-Crimea]. En: *Ruskiy Zhurnal* [en línea]. 19 de enero. [Consulta: 29 febrero 2021]. Disponible en: <http://www.russ.ru/Mirovaya-povestka/Postkrymskij-konsensus>; Trenin, D. (2015). *Rossiya i mir v XXI veke* [Rusia en el siglo XXI] [en línea]. Moscú, Eksmo [consulta: 10 marzo 2021]. ISBN 978-5-699-84586-6. Disponible en: http://loveread.ec/read_book.php?id=51215&p=1

presidente ha ido perdiendo popularidad y su control sobre el poder se ha debilitado, probablemente el régimen sobreviva gracias al uso de la crisis continua mediante la explotación de conflictos congelados y campañas de desinformación. Actualmente, en el contexto de la pandemia, Rusia ya ha sido acusada de recurrir a tácticas de desinformación para desacreditar las vacunas occidentales⁶⁸, mientras que el conflicto en el este de Ucrania es utilizado para presionar a la administración Biden e incrementar la popularidad del régimen. La relación con los países occidentales sigue estando marcada por las sanciones, intervenciones cibernéticas, expulsiones de diplomáticos y violación de derechos humanos. Tanto la Unión Europea (UE) como EE. UU. siguen con Rusia una política de doble vía, dialogando sobre problemas de interés común e imponiendo sanciones económicas⁶⁹.

La actual confrontación entre Occidente y Federación Rusa resulta en el debilitamiento del componente occidentalista dentro del país, que ya iba perdiendo su influencia desde la «era Yeltsin», lo cual tiene un impacto negativo en sus relaciones con Occidente. Es verdad que, en el contexto de la desaparición de fronteras en el siglo XXI, la adopción de los postulados de la corriente eslavófila, y especialmente (neo)eurasianista, es lógica pues proporciona una alternativa racional al comunismo, ayuda a unir todos los pueblos en una sola nación (aunque es cuestionable desde la perspectiva étnica) y se ajusta a la historia y geografía rusa⁷⁰. Así pues, en su discurso en la XVII Sesión Anual del Club Valdai, el presidente ruso subrayó de nuevo la importancia de los postulados (neo)eurasianistas: un Estado fuerte, que deriva del poder militar y la voluntad de ciudadanos de delegar amplios poderes en el gobierno electo, como condición básica para la seguridad y desarrollo de Rusia; la individualidad del sistema político y el camino de desarrollo de cada país, determinados por la historia, tradiciones, y valores morales; los riesgos de la «democracia importada»; y que una sociedad civil fuerte, libre e independiente es, por definición, soberana y de orientación nacional, patriótica, colectivista, creativa, eficiente y con fuerte voluntad.

Frente a la idea de M. McFaul⁷¹, que ve a Rusia como país revisionista, el presidente ruso afirmó la necesidad de preservar los mecanismos básicos para el mantenimiento de la seguridad internacional (ONU) pero con una estructura institucional corregida, y mencionó las experiencias positivas de cooperación regional/internacional en las que ha participado el país (OCS, OPEP+, formato Astaná, etc.), siendo estas a veces más productivas teniendo en cuenta la multipolaridad del sistema internacional, y la

68 Cook, L. (2021). La UE acusa a Rusia de diseminar noticias falsas sobre vacuna. *AP News* [en línea]. 28 de abril. [Consulta: 30 septiembre 2021]. Disponible en: <https://apnews.com/article/656f452ffc7f932a474dfd3d50c422b2>

69 Colas, X. (2021). EE. UU. y UE amplifican sus sanciones a Rusia por el «caso Navalny». *El Mundo* [en línea]. 2 de marzo. [Consulta: 30 septiembre 2021]. Disponible en: <https://www.elmundo.es/internacional/2021/03/02/603e4ef321efa094218b4660.html>

70 Kaplan, R. (2015), p. 120.

71 Mcfaul, M. (2021).

importancia de la no intervención de fuerzas externas, que son guiadas por sus ambiciones en un proceso que afecta a un cierto círculo de jugadores que pueden ponerse de acuerdo entre ellos⁷².

Como lo señaló S. Kotkin, el Eurasianismo es simplemente una expresión más de la percepción de singularidad y mesianismo que el país ha asumido a lo largo de su historia: desde el concepto de «Tercera Roma» al de «Reino Paneslavo» y desde el «centro mundial» del comunismo al de eurasianism⁷³. Aun así, tras los acontecimientos en Ucrania y en el contexto de la actual pandemia, se puede afirmar que hay una vuelta a cierto pragmatismo con el establecimiento de la noción de *Gran Eurasia*⁷⁴ como la insignia del proyecto de integración ruso.

Conclusiones

Tras 1991, las corrientes occidentalista y (neo)eurasianista intentaron dar respuesta a los dilemas de personalidad estratégica rusa. Mientras la primera estaba presente durante la presidencia de Yeltsin, la segunda fue cobrando peso con la llegada de Putin al poder.

Tal reorientación ideológica es resultado de los *shocks* externos del sistema internacional, así como de los internos de la arena doméstica rusa. Aún frente a las divergencias en la percepción del camino que ha de seguir la nación, ambas escuelas convergen en la existencia de varias realidades fundamentales que forjan la personalidad estratégica del país y que han influido en su relación con Occidente, aunque las interpretan de diferente perspectiva: el carácter mesiánico del pueblo ruso y la importancia de los intereses antropológicos y espirituales, la recurrencia a la base civilizacional y el factor continental del cual se deriva su autopercepción como gran potencia.

Similares supuestos son mencionados en la literatura occidental sobre la personalidad estratégica rusa, en la cual se hace un especial enfoque en la identidad civilizacional que integra elementos soviéticos e imperiales; el carácter colectivista del pueblo ruso; el miedo a la homogeneización y la desintegración territorial; la percepción rusa de su papel en la religión e historia, que deriva en una relación jerárquica con su «extranjero próximo»; una búsqueda permanente de seguridad, debido a su geografía, que explica la preferencia por gobernantes de fuerte impronta autoritaria así como su

72 Kleimans, H. (2020). Discurso de Putin en la XVII Sesión Anual del «Club Valdai». *El País* [en línea]. 26 de octubre. [Consulta: 24 marzo 2021]. Disponible en: <https://www.elpaisdigital.com.ar/contenido/discurso-de-putin-en-la-xvii-sesin-anual-del-club-valdi/28791>

73 Kotkin, S. (2016). Russia's Perpetual Geopolitics: Putin Returns to the Historical Pattern. *Council on Foreign Affairs* [en línea]. Mayo-junio 2016, 95 (3), p. 3. [Consulta: 9 junio 2021]. Disponible en: https://www.jstor.org/stable/43946851?seq=1#metadata_info_tab_contents

74 Se reconoce la influencia China, la cual se pretende mitigar a través del estrechamiento de lazos con otros Estados asiáticos.

expansionismo; y una posición única que lleva al reclamo del estatus de superpotencia y explica el revisionismo ruso.

Los primeros años de la recién creada Federación estaban marcados por cooperación con Occidente, pues el país estaba centrado en sus problemas internos y necesitaba la ayuda occidental para su modernización, y esperanza por una rápida transición. La euforia fue desvaneciendo debido a los problemas internos rusos, así como las actuaciones de Occidente que amenazaban los intereses vitales del Kremlin. Así pues, se formuló el modelo geopolítico de consenso que se fue implementando con la formación de un «acuerdo» sobre la identidad de Rusia como una gran potencia en el contexto de un orden multipolar, basado en los principios de la soberanía y la no interferencia en asuntos internos, y la necesidad de formar un Estado fuerte e independiente para mantener el orden y la estabilidad. Asimismo, debido a las amenazas internas, durante los primeros años del presidente Putin se intentó crear una relación basada en asociación, mientras se fue implementando la doctrina Primakov para mantener el balance con Occidente.

Aunque en el periodo 2009-2012 se produjo un *reset* en las relaciones, tras 2004 la relación fue empeorando debido a varios desacuerdos y el consiguiente comportamiento de Moscú fue presentado como respuesta defensiva a las políticas de Occidente, cuyas actuaciones exacerbaban aún más los problemas de seguridad rusa. Tal conducta occidental, junto con la mejora económica de Rusia, propició el resurgir de las ideas nacionalistas, anti-occidentalistas y (neo)eurasianistas. Estas ideas, y especialmente las (neo)eurasianistas, se consolidaron durante el tercer mandato de Putin, en el contexto del empeoramiento del estado económico del país que derivó en protestas sociales, las cuales han puesto en duda la continuidad del régimen.

Se llevó a cabo un proceso de entremezcla entre el discurso de identidad nacional y la política exterior al convertirse la primera en la principal preocupación, siendo el patriotismo, la restauración moral y religión las prioridades políticas. Moscú se basó en los discursos e ideas domésticos e hizo una reinterpretación de su historia fuera de los procesos mundiales y de la perspectiva atlantista, formulando la nueva identidad nacional desde las realidades modernas e históricas. Paralelamente se tildó a Occidente y a la globalización como amenazas a la preservación de identidad nacional y seguridad del país. Así pues, la promoción de los conceptos de *Ruskiy Mir* y Rusia como gran potencia independiente que se opone a las fuerzas revolucionarias y las ideas liberales impuestas por Occidente, así como las «aventuras en el extranjero» fueron clave para la legitimización del régimen y securitización de influencia rusa. Aun así, en el contexto de empeoramiento de relaciones y la pandemia, en los últimos años se produjo una vuelta a cierto pragmatismo.

Las actuaciones del Kremlin en la arena global van en concordancia con sus preocupaciones de seguridad. Entre ellas, la pérdida del estatus de potencia, que podría derivar en la pérdida de la integridad territorial del país y su independencia política, sigue siendo identificada como amenaza vital. Se entiende que tal pérdida se debe a los deseos hegemónicos estadounidenses, con la extensión de la democracia liberal y la intervención en los asuntos domésticos de los países, que generan precedentes

peligrosos para la estabilidad de la Federación (Kosovo, Afganistán, Libia, Irak y Siria) y su influencia en el mundo, y especialmente en su vecindad cercana (revoluciones de colores). Tales problemas de seguridad interna y externa han empujado al régimen de Putin a hacer una reinterpretación de la identidad nacional del país y seguir una política exterior más conservadora y con claros matices (neo)eurasianistas.

Asimismo, mientras sus actuaciones han sido presentadas como respuestas a los deseos hegemónicos occidentales, Occidente ha definido al país como revisionista. Aunque es cierto que el país persigue una política de doble cara, Rusia, aunque sin confrontación directa, siempre mostró disconformidad con algunas dinámicas (la expansión de la OTAN, las intervenciones militares fuera de la ONU y la hegemonía estadounidense) pero sigue defendiendo las organizaciones del sistema internacional, aunque recalca la necesidad de ajustarlas al orden multipolar.

Aunque el presidente Putin ha ido perdiendo popularidad y su control sobre el poder se ha debilitado, es probable que el régimen sobreviva gracias al uso de la crisis continua mediante la explotación de conflictos congelados y campañas de desinformación. Sin duda alguna, la actual confrontación con Occidente resulta en el debilitamiento del componente occidentalista dentro de Rusia, que ya iba perdiendo su influencia desde la «era Yeltsin», lo cual tiene un impacto negativo en sus relaciones con Occidente. Lo más probable es que la relación con los países occidentales siga estando marcada por ciertos «choques» y tanto la UE como EE. UU. sigan con Rusia una política de doble vía.

Bibliografía

- Baldoni, G. (2016). A theoretical analysis of Russian foreign policy: Changes under Vladimir Putin. En: *E-International Relations* [en línea]. [Consulta: 10 febrero 2021]. Disponible en: <https://www.e-ir.info/2016/09/10/a-theoretical-analysis-of-russian-foreign-policy-changes-under-vladimir-putin/>
- Bernsandt, N. y Törnquist-Plewa, B. (eds.) (2018). *Cultural and political imaginaries in Putin's Russia* [en línea]. Leiden; Boston, Brill, vol. 2, pp. 1-10. ISSN 1877-9484. [Consulta: 4 abril 2021]. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/10.1163/j.ctvbqs855>
- Brzezinski, Z. (1997). *The grand chessboard: American primacy and the geostrategic imperatives*. Nueva York, Basic Books. ISBN 0465-02726-1.
- Bugayova, N. (2019). *How we got here with Russia: The Kremlin's worldview* [en línea]. Washington DC, Institute for the Study of War. Marzo, pp. 13-15. [Consulta: 10 marzo 2021]. Disponible en: https://www.understandingwar.org/sites/default/files/ISW%20Report_The%20Kremlin%27s%20Worldview_March%202019.pdf
- Colas, X. (2021). EE. UU. y UE amplifican sus sanciones a Rusia por el «caso Navalny». *El Mundo* [en línea]. 2 de marzo. [Consulta: 30 septiembre 2021]. Disponible en: <https://www.elmundo.es/internacional/2021/03/02/603e4ef321efa094218b4660.html>

- Contreras-Luna, R. (2019). Moscow great power dilemmas: the role of Asiatic Russia in Russia-China relations. *International Journal of Asia Pacific Studies* [en línea]. Vol. 15, n.º 2, pp. 1-29. [Consulta: 12 abril 2021]. Disponible en: https://ijaps.usm.my/wp-content/uploads/2019/07/IJAPS-152_ART1-1-29.pdf
- Cook, L. (2021). La UE acusa a Rusia de diseminar noticias falsas sobre vacuna. *AP News* [en línea]. 28 de abril. [Consulta: 30 septiembre 2021]. Disponible en: <https://apnews.com/article/656f452ffc7f932a474dfd3d50c422b2>
- Dugin, A. (2002). *Osnovi geopolitiki* [Los fundamentos de la geopolítica] [en línea]. Moscú, Vector-Eurasia. [Consulta: 10 marzo 2021]. Disponible en: <https://vector-eurasia.org/books/Dugin.Geopolitika.pdf>
- Feng, S. (2017). From crisis to a new starting point of reconstruction: A perspective on the Far East and Siberia. En: *Valdai Discussion Club* [en línea]. 28 de noviembre. [Consulta: 09 febrero 2021]. Disponible en: <https://valdaiclub.com/a/highlights/from-crisis-to-a-new-starting-point/>
- Galeotti, M. (2020). *A short history of Russia. How the world largest country invented itself, from the pugans to Putin*. Toronto, Hanover Square Press. ISBN 1488076103.
- Hosking, G. (1997). *Russia: people and empire, 1552-1917*. Cambridge; Massachusetts, Harvard University Press. ISBN 0-674-78118-X.
- (2002). The Second World War and Russian National Consciousness. *Past & Present Society* [en línea]. Oxford, Oxford University Press, mayo, n.º 175, pp. 162-187. [Consulta: 12 abril 2021]. Disponible en: https://www.jstor.org/stable/3600771?seq=1&cid=pdf-reference#references_tab_contents
- Ivashov, L. (2015). *Geopolitika russkoy tsivilizatsii* [Geopolítica de la civilización rusa]. Moscú, Instituto de la civilización rusa. ISBN 978-5-4261-0105-0.
- Kaplan, R. (2015). *Mest' geografii* [La venganza de la geografía]. Moscú, Kolibri. ISBN 978-5-389-10490-7.
- Kisileva, Y. (2015). Russia's soft power discourse: Identity, status and the attraction of power. *Politics* [en línea]. Political Studies Association, vol. 35(3-4), pp. 316-329. DOI 10.1111/1467-9256.12100. [Consulta: 25 abril 2021]. Disponible en: <https://uscpublicdiplomacy.org/sites/default/files/Kiseleva-2015-Politics.pdf>
- Kissinger, H. (2011). *The World Order*. Nueva York, Penguin Books Limited. ISBN 9781101445358.
- Kleimans, H. (2020). Discurso de Putin en la XVII Sesión Anual del «Club Valdai». *El País* [en línea]. 26 de octubre. [Consulta: 24 marzo 2021]. Disponible en: <https://www.elpaisdigital.com.ar/contenido/discurso-de-putin-en-la-xvii-sesin-anual-del-club-valdi/28791>
- Kolesnikov, A. (2021). Obshchestvennyy dogovor 3.0 [Contrato social 3.0]. En: *Carnegie Endowment for International Peace* [en línea]. 1 de mayo. [Consulta: 8 marzo 2021]. Disponible en: <https://carnegie.ru/2017/05/01/ru-pub-69834>

- Korobkova, D. (2020). *Russian World? Protection of National Minorities Abroad as a Component of Russia's Foreign Policy* [en línea]. Tesis de máster. Prague, Charles University. [Consulta: 4 febrero 2021]. Disponible en: <https://is.cuni.cz/webapps/zzp/detail/215023/?lang=en>
- Korovin, V. (2018). *Udar po Rossii. Geopolitika i predchuvstviye voyny* [El golpe a Rusia. Geopolítica y el presentimiento de guerra]. San Petersburgo, Dom Pyter. ISBN 978-5-4461-0494-9.
- Kotkin, S. (2016). Russia's Perpetual Geopolitics: Putin Returns to the Historical Pattern. *Council on Foreign Affairs* [en línea]. Mayo-junio 2016, 95 (3), pp. 2-9. [Consulta: 9 junio 2021]. Disponible en: https://www.jstor.org/stable/43946851?seq=1#metadata_info_tab_contents
- Kremlin (2008). Vystupleniye Prezidenta Rossii Dmitriya Medvedeva na vstreche s politicheskimi, parlamentskimi i obshchestvennymi liderami Germanii v Berline [El discurso del presidente ruso Dmitry Medvedev en la reunión con los líderes políticos, parlamentarios y cívicos alemanes, Berlín]. 5 de junio [en línea]. [Consulta: 16 febrero 2021]. Disponible en: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/320>
- (2013). Meeting of the Valdai International Discussion Club. 19 de septiembre [en línea]. [Consulta: 6 febrero 2021]. Disponible en: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/19243>
- (2014). Presidential Address to the Federal Assembly. 4 de diciembre [en línea]. [Consulta: 6 febrero 2021]. Disponible en: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/47173>
- (2015). Russian National Security Strategy. En: *Instituto Español de Estudios Estratégicos* [en línea]. [Consulta: 18 febrero 2021]. Disponible en: <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/2016/Russian-National-Security-Strategy-31Dec2015.pdf>
- Laruelle, M. (2017). Putin's Regime and the ideological market: A difficult balancing game. En: *Carnegie Endowment for International Peace* [en línea]. 16 de marzo. [Consulta: 14 marzo 2021]. Disponible en: <https://carnegieendowment.org/2017/03/16/putin-s-regime-and-ideological-market-difficult-balancing-game-pub-68250>
- Lavrov, S. (2008). Russia and the world in the 21st century. En: *Russia in global affairs* [en línea]. Julio/septiembre, n.º 3. [Consulta: 15 febrero 2021]. Disponible en: <https://eng.globalaffairs.ru/articles/russia-and-the-world-in-the-21st-century/>
- Lavrov, S. (2016). Russia's foreign policy in a historical perspective. En: *Russia in global affairs* [en línea]. Abril/junio, n.º 2. [Consulta: 26 febrero 2021]. Disponible en: <https://eng.globalaffairs.ru/articles/russias-foreign-policy-in-a-historical-perspective/>

- Levada Centre (2017). El número de críticos del papel de Stalin en la guerra disminuyó al mínimo histórico. 22 de junio [en línea]. [Consulta: 29 abril 2021]. Disponible en: <https://www.levada.ru/2017/06/22/chislo-kritikov-roli-stalina-v-vojne-snizilos-do-istoricheskogo-minimuma/>
- Lieven, A. (1999). *Chechnya: tombstone of Russian power*. New Haven; London, Yale University Press. ISBN 9780300078817.
- Lo, B. (2003). *Vladimir Putin and the Evolution of Russian Foreign Policy*. London, Blackwell Publisher. ISBN 1-4051-0299-3.
- Lukiyanov, F. (2016). Putin's Foreign Policy: The Quest to Restore Russia's Rightful Place. En: *Foreign Affairs* [en línea]. Mayo/junio. [Consulta: 28 mayo 2021]. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/russia-fsu/2016-04-18/putins-foreign-policy>
- Mackinder, H. (2004). The geographical pivot of history. En: *The Geographical Journal* [en línea]. Diciembre, vol. 170, n.º. 4, pp. 298–321. [Consulta: 5 octubre 2021]. Disponible en: https://www.iwp.edu/wp-content/uploads/2019/05/20131016_MackinderTheGeographicalJournal.pdf
- Mcfaul, M. (2021). How to contain Putin's Russia. A strategy for containing a rising revisionist power. En: *Foreign Affairs* [en línea]. 19 de enero. [Consulta: 13 mayo 2021]. Disponible en: https://www.foreignaffairs.com/articles/ukraine/2021-01-19/how-contain-putins-russia?utm_medium=email_notifications&utm_source=reg_confirmation&utm_campaign=reg_guestpass
- Mechnikov, L. (1995). *Tsyvlyzatsiya y velykiye ystorychyskye reky* [Civilización y grandes ríos históricos]. Moscú, Pangea-Progress. ISBN 5-01-004448-X.
- Morozov, A. (2015). Postkrimskiy konsensus [El consenso post-Crimea]. En: *Ruskiy Zhurnal* [en línea]. 19 de enero. [Consulta: 29 febrero 2021]. Disponible en: <http://www.russ.ru/Mirovaya-povestka/Postkrymskij-konsensus>
- Pantelev, S. (2019). Donbass v geopolitike Russkogo myra [Dónbas en la geopolítica de Ruskiy Myr]. En: *Instituto de la diáspora rusa* [en línea]. 3 de abril. [Consulta: 8 marzo 2021]. Disponible en: <https://russkie.org/articles/donbass-v-geopolitike-russkogo-mira/>
- Pardo de Santayana y Gómez de Olea, J. M. (2017). Historia, identidad y estrategia en la Federación Rusa. En: *Instituto Español de Estudios Estratégicos* [en línea]. 15 de marzo. [Consulta: 24 febrero 2021]. Disponible en: <http://www.ieee.es/contenido/noticias/2017/03/DIEEEA16-2017.html>
- Sánchez Ortega, A. (2020). La política exterior rusa y su relación con Occidente. Una visión desde el realismo neoclásico. En: *Revista Española de Derecho Internacional* [en línea]. Enero/junio, vol. 72, n.º 1, pp. 163-186. [Consulta: 15 junio 2021]. Disponible en: <http://www.revista-redi.es/es/Articulos/la-politica-exterior-rusa-y-su-relacion-con-occidente-una-vision-desde-el-realismo-neoclasico/>

- Shevtsova, L. (2003). *Putin's Russia*. Washington DC, Carnegie Endowment for International Peace. ISBN 0-87003-201-1.
- Sniegon, T. (2019). Dying in the Soviet gulag for the future glory of Mother Russia? Making «patriotic» sense of the gulag in present-day Russia. En: Bernsandt, N. y Törnquist-Plewa, B. (eds.) (2018). *Cultural and political imaginaries in Putin's Russia* [en línea]. Leiden; Boston, Brill, vol. 2, pp. 1-10. ISSN 1877-9484. [Consulta: 4 abril 2021]. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/10.1163/j.ctvbqs855>
- Trenin, D. (2012). Russia can pivot to the Pacific, too. En: *Carnegie Endowment for International Peace* [en línea]. 7 de septiembre. [Consulta: 19 mayo 2021]. Disponible en: <https://carnegie.ru/2012/09/07/russia-can-pivot-to-pacific-too-pub-49312>
- (2015). *Rossiya i mir v XXI veke* [Rusia en el siglo XXI] [en línea]. Moscú, Eksmo [consulta: 10 marzo 2021]. ISBN 978-5-699-84586-6. Disponible en: http://loveread.ec/read_book.php?id=51215&p=1
- Tsimburskiy, V. (2007). *Ostrov Rossiya. 1993-2006*. [Rusia insular. 1993-2006.] [en línea]. Moscú, ROSSPEN. ISBN 978-5-8243-0870-9. [Consulta: 20 marzo 2021]. Disponible en: <https://topliba.com/books/702953>
- Zevelev, I. (2016). Russian National Identity and Foreign Policy. Washington DC, CSIS [en línea]. [Consulta: 2 marzo 2021]. Disponible en: https://www.jstor.org/stable/resrep23235?seq=1#metadata_info_tab_contents

Artículo recibido: 8 de septiembre de 2021.

Artículo aceptado: 18 de octubre de 2021.



DOCUMENTO «TECNOLOGÍA»



Miguel IVORRA RUIZ

Doctorando en paz y seguridad internacional en el IUGM-UNED

Correo: mivorra16@alumno.uned.es

Capacidades A2/AD. El despertar de Occidente frente al nido del dragón

A2/AD capabilities. the awakening of the West in front of the dragon's nest

Resumen

El artículo analiza el concepto anti-acceso y negación de área (A2/AD), las capacidades que contempla y los desafíos que representa. Por la relevancia que tiene para entender el problema operativo que presentan las A2/AD, se ha complementado con una explicación, a modo de recorrido histórico del desarrollo del pensamiento de Estados Unidos, conceptos operacionales, orientación estratégica y las posibles respuestas que plantea.

Como caso de estudio se ha examinado el de la República Popular de China, efectuando la catalogación de sus A2/AD y abordando el problema desde el plano estratégico, doctrinal y operacional, todo ello bajo el prisma del empleo del poder aeroespacial.

Palabras clave

A2/AD, anti-acceso, negación de área, estrategia de compensación, Estados Unidos, China, seguridad, defensa, capacidades, amenazas.

Abstract

The article analyzes the concept of anti-access and area denial (A2/AD), it considers its capabilities and the challenges they represent. Due to the relevance it implies, to understand the operational problem presented by the A2/AD, it has been supplemented with an explanation, a historical review of the United States' thought development, operational concepts, strategic orientation and the possible answers it raises.

As a case study, the one from The People's Republic of China has been examined, cataloguing its A2/AD and addressing the problem from a strategic, doctrinal and operational level, under the prism of the use of aerospace power.

Keywords

A2/AD, anti-access, area denial, offset strategy, United States, China, security, defense, capabilities, threats.

Citar este artículo:

Ivorra Ruiz, M. (2021) Capacidades A2/AD. El despertar de Occidente frente al nido del dragón. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n.º 18, pp. 273-304.

Introducción

Desde que finalizó la II Guerra Mundial (GM) se ha puesto de manifiesto el dominio militar de los EE. UU. en el sistema internacional. Sus fuerzas militares han disfrutado generalmente de un acceso sin restricciones a los espacios comunes globales (*global commons* por su denominación en inglés) constituidos por el mar, aire, espacio y ciberespacio, que ha facilitado el acceso de su poder militar a las zonas de operaciones. Durante las dos últimas décadas, la experiencia bélica de EE. UU. le ha requerido unas capacidades diferentes y otra forma de combatir de aquellas necesarias para hacer frente a un adversario similar (en inglés, *peer competitor*)¹. Esto último, unido al acceso sin restricciones anteriormente comentado, han contribuido a que EE. UU. derivara su atención hacia otras prioridades de planeamiento en lugar de asegurarse el necesario acceso operacional.

En la actualidad, a medida que la globalización ha intensificado la difusión mundial de tecnologías militares avanzadas, haciéndolas más accesibles, los EE. UU. están perdiendo la superioridad militar. Tal como viene recogido en la Estrategia de Defensa Nacional de los EE. UU., donde se reconoce abiertamente que la ventaja militar competitiva que han gozado sus fuerzas militares se ha ido erosionando. De tal forma que ha provocado que la primera preocupación para la seguridad nacional no radique en el terrorismo, sino en la competencia estratégica existente entre los diferentes estados².

Así, durante estos últimos veinte años países como la República Popular de China (en adelante China) o Rusia han mejorado su situación económica y sus capacidades militares y, en su afán de revisar el orden internacional establecido y conseguir la hegemonía regional, intentan debilitar la influencia de los EE. UU. en sus áreas de influencia. Ambos países, han desplegado sofisticadas redes de sensores y armamento de largo alcance a lo largo de sus fronteras y territorios ocupados. Despliegue que, aunque aparentemente representa una postura defensiva para proteger sus territorios, también permite degradar la capacidad de proyección de los EE. UU. y de otras potencias en el caso de tener que intervenir en su vecindad³.

En este contexto de creciente rivalidad estratégica en diversas áreas del mundo, el concepto de capacidades⁴ anti-acceso y negación de área —por su acepción en inglés

¹ Clark, B., Gunzinger, M. y Sloman, J. (2017). *Winning in the Gray Zone. Center for Strategic and Budgetary Assessments (CSBA)*. P.1.

² Department Of Defense - United States Of America (2019). *Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America. Sharpening the American Military's Competitive Edge*. P.2.

³ Clark, B. *Op. cit.*, pp.1-2.

⁴ En términos militares, «capacidad» es el conjunto de factores (sistemas de armas, infraestructura, personal y medios de apoyo logístico) asentados sobre la base de unos principios y procedimientos doctrinales que pretenden conseguir un determinado efecto militar a nivel estratégico, operacional o táctico, para cumplir las misiones asignadas. [García Sieiro, J.M. (2006). Planeamiento por capacidades. *Revista Española de Defensa*. 2006, n.º 220, p. 38].

Anti-access/Area denial (A2/AD)— se ha convertido en foco de atención. Especialmente cuando, a medida que los potenciales adversarios mejoran sus capacidades A2/AD, se degradan las capacidades de los EE. UU. y de sus aliados, y al mismo tiempo, podrían ver obstaculizados el acceso a los espacios comunes globales⁵.

El alcance, la letalidad y la sofisticación de este conjunto de sistemas anti-acceso y de negación de área constituyen un inédito abanico de capacidades que amenaza el modelo de proyección y de maniobra de las fuerzas americanas y aliadas. A menos que estos desafíos no sean contrarrestados, requiere operar con niveles de riesgo mucho más elevados y a mayores distancias de las áreas de interés, afectando a la credibilidad de los EE. UU. como garante de seguridad internacional⁶. Recapitulando, el modelo de disuasión convencional se verá comprometido, el impacto de la presencia avanzada del poder militar de EE. UU. sobre la estabilidad regional se verá limitado y su reputación como superpotencia se verá dañada⁷.

Conceptualización de las capacidades A2/AD

La utilización de A2/AD como estrategia ha existido a lo largo de la historia de la guerra. En la II GM, por ejemplo, las operaciones submarinas alemanas en el Atlántico Norte tenían como objetivo evitar el despliegue y el suministro de fuerzas de los EE. UU. en Europa. Durante la Guerra Fría, las estrategias estadounidenses A2/AD se centraron en la prevención de una ofensiva soviética contra Europa Occidental. Los orígenes del actual debate A2/AD se remontan a principios de la década de los años 90, cuando las fuerzas armadas de los EE. UU. se preocuparon cada vez más por la proliferación de amenazas de armas de destrucción masiva, misiles balísticos y de crucero, y posteriormente con la difusión de tecnologías militares avanzadas⁸.

Durante el periodo de la Guerra Fría, la postura de defensa de los Estados Unidos se basaba en el despliegue permanente de fuerzas en el extranjero como parte de una estrategia militar que enfatizaba la disuasión y la defensa adelantada, por lo que importantes formaciones de combate se estacionaron en Europa y Asia, y fuerzas adicionales se rotaban periódicamente. Esta postura resultó efectiva y posible porque por parte estadounidense existía una clara comprensión de las principales amenazas a la seguridad, una alta confianza en cuanto a dónde se podrían producir los principales actos

5 Fukuda, J. (2015). Counteracting China's Anti-Access/Area Denial Capabilities. *Institute for International Policy Studies (IIPS)*. Volume 6, n.º 1.

6 Hutchens, M., et al. (2017). Joint Concept for Access and Maneuver in the Global Commons. A New Joint Operational Concept. *JFQ* 84, p. 135.

7 Colom, G. (2015). Rumsfeld Revisited: La Tercera estrategia de compensación estadounidense. *Revista UNISCI*, n.º 38, p. 77.

8 Bitzinger, R., et al. (2017). Countering Anti-Access/Area Denial Challenges. *Strategies and Capabilities*. *RSIS*. Pp. 19-20.

de agresión y una creencia de que las bases avanzadas eran razonablemente seguras, incluso en el caso de producirse un ataque enemigo, condiciones que ya no existen⁹.

Con el colapso del imperio soviético en 1989 y de la propia Unión Soviética en 1991, las fuerzas de combate estadounidenses se han ido replegando al territorio continental y se han ido adaptando a la era expedicionaria¹⁰. Era en la que sus potenciales adversarios, buscan formas asimétricas de oponerse al movimiento de las fuerzas militares estadounidenses en su región, presentando desafíos muy diferentes a los que las fuerzas aliadas se enfrentaron durante la guerra del Golfo, o las más recientes operaciones en los Balcanes y en Afganistán.

Los nuevos desafíos a los que EE. UU. se tendrá que enfrentar unido a restricciones políticas (no se puede asumir acceso ilimitado a las bases de aliados) y limitaciones geográficas (dependiendo dónde tenga lugar el conflicto) y de recursos (posible coincidencia de varios conflictos simultáneamente) hacen que la proyección de fuerzas hacia los principales puertos y aeródromos, se esté volviendo cada vez más complicada y las operaciones adquieran un riesgo más elevado¹¹.

Las amenazas que contribuyen a poner en riesgo las bases de la supremacía tecnológico-militar y geopolítica de EE. UU. vienen de distintos frentes y en distintas formas. Por un lado están los desafíos que presentan un alto nivel de sofisticación tecnológico-militar, como es el caso de la amenaza anti-acceso y negación de área representada por China en el teatro Asia-Pacífico y, en menor medida, de la modernización militar rusa. Por otro lado, existen adversarios de mucha menor envergadura que optan por formas de lucha asimétrica, como los talibán en Afganistán, el Daesh en Siria e Irak, los grupos yihadistas en África. Finalmente, están las potencias medias como Irán y Pakistán, que exhiben estrategias «mixtas», alternando capacidades de un valor tecnológico medio-alto con formas de guerra asimétrica¹². En el presente trabajo se abordará únicamente los desafíos que presentan un alto nivel de sofisticación tecnológico-militar, analizando el modelo de China.

Los conceptos de capacidades A2/AD generalmente se presentan de una forma intercambiable, haciendo referencia a medidas asimétricas tanto defensivas como ofensivas, que restringen los despliegues de fuerzas militares hacia un teatro de operaciones determinado (anti-acceso), y niegan la libertad de movimiento de las fuerzas desplegadas (negación de área). No obstante, sus acciones y efectos potenciales pueden ser mejor conceptualizados si se hace por separado¹³.

9 Krepinevich, A., Watts, B. y Work, R. (2003). Meeting the Anti-Access and Area-Denial Challenge. *Center for Strategic and Budgetary Assessments (CSBA)*. P. 1.

10 En 2001 se presentaba el concepto del *Global Strike Task Force* (GSTF) como el próximo paso en la transformación de la Fuerza Aérea de los EE. UU. (USAF) que enfatizaba el *home-based, expeditionary force* frente al *forward basing overseas* de la Guerra Fría. [*Ibid.* p. 11].

11 *Ibid.*, pp. 1-3.

12 Simón, L. (2015). Offset strategy: ¿hacia un nuevo paradigma de defensa de EE. UU.? *Real Instituto Elcano*. ARI 14/2015, p. 2.

13 Bitzinger, R. (2017). *Op. cit.*, p. 19.

Medidas anti-acceso (A2)

El término anti-acceso significa la acción de dificultar u obstaculizar la proyección de fuerzas militares de otras naciones hacia un área determinada. Las medidas A2 comprenden cualquier acción realizada por un oponente que tenga el efecto de ralentizar el despliegue de fuerzas militares hacia un teatro de operaciones (TO), impidiéndoles que puedan operar desde ciertas localizaciones dentro de ese TO o provocando que tengan que operar desde distancias más alejadas del foco del conflicto¹⁴.

Los desafíos que presentan estas acciones de A2 se pueden proyectar a lo largo de todo el espectro del conflicto, oscilando desde el establecimiento de zonas de exclusión políticas y/o económicas, hasta la utilización de instrumentos militares que implican la negación del derecho de tránsito, de estacionamiento o de sobre vuelo. En los niveles más altos del conflicto, estas acciones pueden involucrar la utilización de la fuerza, incluyendo desde ataques a bases aéreas, puertos y portaaviones, mediante la utilización de misiles balísticos de largo alcance, submarinos, armas de destrucción masiva, u operaciones desde el espacio y ciberespacio.

El objetivo estratégico de estas medidas A2 es el de impedir que fuerzas adicionales sean desplegadas en el TO, imponer elevados costes económicos y operativos, para «moldear» las opciones estratégicas del adversario y conseguir impedir su intervención o una escalada del conflicto¹⁵. Por ello, las medidas A2 también pueden ser consideradas como una estrategia asimétrica de «imposición de coste» para disuadir y derrotar a un adversario tecnológicamente superior.

Medidas de negación de área (AD)

El término negación de área significa la acción de dificultar u obstaculizar la operación de otras naciones dentro de un área determinada. Las medidas AD abarcan cualquier acción que niegue las capacidades del oponente y su libertad de acción, proporcionando una ventaja decisiva en el TO a los niveles operacional y táctico. Las operaciones AD desafían la capacidad de mantener la superioridad local aérea, terrestre y marítima; la superioridad y seguridad en el espacio y en el ciberespacio; y la capacidad de conducir operaciones conjuntas en determinadas áreas de la zona en conflicto. Las medidas AD actúan como una «especie de barrera» contra las operaciones de las fuerzas oponentes tanto aéreas, marítimas, como terrestres.

El objetivo estratégico de estas acciones AD es el de influir en los cálculos estratégicos del adversario con anterioridad a la escalada del conflicto, introduciendo diversas

¹⁴ Cliff, R., *et al.* (2007). *Entering the Dragon's Lair. Chinese Antiaccess Strategies and Their Implications for the United States. RAND Corporation*, p. 11.

¹⁵ Bitzinger, R. (2017). *Op. cit.*, p. 19.

incógnitas en su planeamiento, como el aumento del nivel de riesgos operacionales y la incertidumbre en la estimación de los resultados probables en el caso de decidir el uso de la fuerza.

Al igual que las medidas A2, las medidas AD utilizan una amplia gama de capacidades como la utilización de misiles, defensas aéreas integradas, guerra electrónica y ciberguerra, operaciones contra satélites, así como la utilización de actores no militares, no convencionales o representantes locales (*proxies*) que incrementan los niveles de resistencia en determinadas áreas¹⁶.

La preocupación en seguridad aumenta por la creciente proliferación de la tecnología de misiles y de los servicios de satélites comerciales que permitirá que incluso regímenes terroristas, estados fallidos, o actores regionales, puedan tener acceso y seleccionar como objetivo cualquier instalación fija clave, así como monitorizar los despliegues de fuerzas militares a bases avanzadas. Siendo máxima cuando dichos adversarios tengan la posibilidad y amenacen con el empleo de misiles con productos químicos, biológicos, radiológicos, nucleares o con ojivas explosivas mejoradas (CBRNE)¹⁷.

Para conseguir dificultar más la entrada en un TO o la libertad de acción una vez dentro, y degradar la efectividad de las operaciones que pudieran llevar a cabo contra sus capacidades A2/AD, los Estados que desarrollen e implanten capacidades A2/AD, podrían adoptar las siguientes medidas complementarias¹⁸:

- Denegar el acceso político, mediante alianzas o amenazas a los países vecinos.
- Denegar el acceso geográfico.
- Reforzar los objetivos fijos (centros de mando, instalaciones de producción y almacenamiento de armamento, etc.).
- Establecer santuarios, posicionando sus fuerzas militares en vecindarios no combatientes o cerca de lugares culturales.
- Aumentar su supervivencia y efectividad, mediante la movilidad, la dispersión y el engaño.
- Realizar operaciones de información y ataques no convencionales contra las áreas de embarque y desembarque.

Una vez conceptualizado el término A2/AD, hay que mencionar que tiene sus detractores. Como el almirante John Richardson que considera que A2/AD es un término distribuido libremente carente de una definición precisa, transmite una variedad de ideas vagas o conflictivas según el contexto en el que se utiliza (zona de exclusión, familia de tecnologías o incluso estrategia) por lo que la *US Navy* debe evitar utilizarlo como

¹⁶ *Ibid.*, p. 20.

¹⁷ Krepinevich, A. *Op. cit.*, p. 4.

¹⁸ *Ibid.*, pp. 6-7

un acrónimo independiente¹⁹. Richardson critica que el término no está relacionado con la historia más amplia de la estrategia naval, centrándose demasiado en la idea de las burbujas defensivas, sin contemplar la complejidad de combatir dentro y fuera de los sistemas de defensa. Por lo que aboga por un lenguaje más flexible para discutir las necesidades y prioridades de la *US Navy* en una variedad de teatros diferentes.

Otros analistas consideran que el debate sobre A2/AD es principalmente sobre el futuro y no el presente, argumentando que la principal razón de preocupación no radica en el arsenal actual de China, más bien en las tendencias que sigan de adquisición y el desarrollo de técnicas de empleo, cuya maduración podría llevar décadas o incluso generaciones²⁰.

Atendiendo al escenario y a los países que incorporen medidas A2/AD se encuentran diferencias que adquieren características y singularidades específicas. Por ejemplo, Rusia, en respuesta a la OTAN ya estableció «burbujas» o grandes zonas A2/AD desde el comienzo de la Guerra Fría, alrededor de los estados bálticos, el mar Negro, el Mediterráneo Oriental y el Ártico. Estas burbujas A2/AD que aún existen, están basadas en la integración de misiles superficie aire y cazas de interceptación, permitiendo negar el uso del espacio aéreo y marítimo en estas regiones (aunque no son impenetrables) y limitar el movimiento de barcos y fuerzas terrestres en tiempos de crisis²¹. En el transcurso de esta última década, sus fuerzas armadas han adquirido y desplegado sistemas de armas modernos que han incrementado su movilidad y aptitud para el combate, demostrando en las operaciones en Ucrania y Siria nuevas capacidades basadas en alta tecnología tales como: el ataque de precisión de largo alcance con misiles de crucero y bombas guiadas, y el uso de aviones dirigidos por control remoto (RPAS)²² para detectar objetivos, que reflejan un alto nivel de sofisticación²³.

19 Son cuatro las razones que el almirante aboga para evitar su uso: «A2AD» no es un fenómeno nuevo; el término «negación», como en «negación anti-acceso/área» se toma con demasiada frecuencia como un hecho consumado, cuando se trata de una aspiración, ya que lograr el éxito requiere completar una compleja cadena de eventos, cada uno de los cuales es vulnerable y puede ser interrumpido; A2AD está inherentemente orientado a la defensa; y el problema de A2AD es desafiante, pero está bien comprendido. [Richardson, J. (2016). Deconstructing A2AD. *The National Interest*. October].

20 Biddle, S. y Oerlich, I. (2016). Future Warfare in the Western Pacific. Chinese Antiaccess/Area Denial, U.S. AirSea Battle, and Command of the Commons in East Asia. *International Security*. Vol. 41, n.º 1 (Summer), p. 10.

21 Bitzinger, R. (2017). *Op. cit.*, p. 34.

22 Por su denominación en inglés *Remotely Piloted Aircraft Systems* (RPAS), también conocidos como: *Unmanned Aircraft Systems* (UAS), *Unmanned Aerial Systems* (UAS), *Unmanned Air Vehicles* (UAV), o simplemente drones. [Ruiz, F. (2013). La importancia de los RPAS/UAS para la Unión Europea. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*. Documento de Opinión 78/2013].

23 Actualmente, las capacidades A2/AD se basan principalmente en tres sistemas bastante nuevos: el sistema antiaéreo S-400, el sistema antibuque *Bastion* y el balístico *Iskander* (sistema de misiles contra objetivos terrestres). [Dalsjö, R., Berglund, C. y Jonsson, M. (2019). Bursting the Bubble. Russian A2/AD in the Baltic Sea Region: Capabilities, Countermeasures, and Implications. *FOI—4651—SE*. March, pp. 10-25].

Otro ejemplo, Irán intenta desarrollar y desplegar un abanico de capacidades A2/AD en el Golfo Pérsico con el apoyo técnico militar de China, Corea del Norte y Rusia, que podría poner en riesgo la navegación marítima y también las infraestructuras de producción de crudo y gas de otros Estados de la región. La implantación de estas capacidades tiene singularidades que comparadas con China, aunque obviamente no se pueden igualar, presenta ventajas como la geográfica, al tratarse de un área más pequeña con su particular orografía y con un «cuello de botella», el estrecho de Ormuz²⁴, que indudablemente le confieren diferencias operacionales que incidirán en el desarrollo y posterior empleo de sus capacidades A2/AD.

Implantación de una estrategia A2/AD. China frente a EE. UU.

Los potenciales adversarios de EE. UU. han estudiado las características del nuevo estilo americano de combatir, se han dotado de los medios tecnológicos²⁵ y de las capacidades vinculadas con ellos²⁶ y están desarrollando medidas específicas, como las A2/AD o las estrategias híbridas, para impedir que los EE. UU. puedan proyectar su poder bélico y explotar su potencial tecnológico-militar²⁷. Estas medidas plantean unos costes económicos, operativos, estratégicos y políticos que impiden mantener el actual paradigma estratégico de defensa de EE. UU. basado en la presencia avanzada y proyección de poder²⁸.

La implantación de capacidades A2/AD de China frente a los EE. UU. le otorga varias ventajas, la principal es que disfruta de la localización geográfica. Ante cualquier posible conflicto en los mares de la China Oriental y Meridional²⁹, la mayoría de sus fuerzas ya se encuentran posicionadas en sus cercanías y podrían ser utilizadas para operaciones A2/AD. Además, cuenta con refuerzos en las islas ocupadas en estos mares, como la fuertemente militarizada isla Woody en el archipiélago de las islas

24 Krepinevich, A. (2010). *Why AirSea Battle?* Center for Strategic and Budgetary Assessment (CSBA). P. 27.

25 Sistemas C⁴ISTAR (*Command, Control, Communications, Computers, Information/Intelligence, Surveillance, Targeting Acquisition and Reconnaissance*) para digitalizar el campo de batalla, armas inteligentes para batir con precisión los objetivos enemigos, y plataformas furtivas (*stealth*) o no-tripuladas para entrar en áreas de riesgo sin ser abatidas.

26 Acción conjunta, operaciones dispersas, fuerzas especiales y ciberguerra.

27 Colom, G. (2015). El poder aéreo en la tercera estrategia de compensación. *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*. Mayo, pp. 384-385.

28 Colom, G. (2015a). *Op. cit.*, p. 77.

29 Representa un espacio semicerrado con una extensión de alrededor de 3,5 millones de km² con una importancia geopolítica considerable. Más de la mitad del tonelaje total de la flota mercante del mundo y un tercio del tráfico marítimo mundial pasa por estrechos de esta región (Malacca, Sunda, Lombok).

Paracel³⁰. También dispone de la reciente construcción de importantes infraestructuras militares en las islas artificiales en las Spratlys, como los tres nuevos aeródromos con longitudes de pistas lo suficientemente largas como para que pueda operar cualquier avión del inventario chino³¹. Esta presencia avanzada extiende de una manera importante el alcance de las operaciones del Ejército Popular de Liberación chino (PLA)³² y, al mismo tiempo, sirve de primera barrera defensiva.

Durante estos últimos quince años, el PLA ha adquirido considerable *hardware* que potencia las capacidades A2/AD, beneficiando principalmente a las fuerzas que controlan los misiles en China³³ y, en particular, a la fuerza aérea que ha mejorado considerablemente su sistema de defensa aéreo, disponiendo en la actualidad de una de las mayores y más avanzadas fuerzas de sistemas de misiles superficie-aire (SAM) de largo alcance del mundo. La reciente adquisición de varios cientos de aviones de combate de cuarta generación y cuarta generación plus, así como la agresiva expansión del arsenal de misiles balísticos y de crucero de ataque a suelo, la han dotado con mejoradas capacidades de ataque de precisión de largo alcance, que ponen a las fuerzas militares de EE. UU. y a las bases aliadas situadas en el Pacífico Occidental (incluidas Guam, Okinawa y Taiwan) bajo nuevas amenazas³⁴.

Todo este desarrollo de *hardware* está siendo apoyado con otra serie de avances en *software*, concretamente por mejoras en mando, control, comunicaciones, ordenadores, inteligencia, vigilancia y reconocimiento (C⁴ISR); satélites de comunicaciones, reconocimiento, navegación; RPAS³⁵ para vigilancia y ataque; comunicaciones seguras y red segura de datos; y un sistema de mando y control digitalizado. Los últimos informes del Departamento de Defensa estadounidense (DoD) sobre el poder militar chino apuntan a que las operaciones ofensivas en el ciberespacio podrían apoyar sus capacidades A2/AD, particularmente en el empleo de sistemas anti-satélite (ASAT) para destruir satélites enemigos³⁶.

30 En el mar de la China Meridional existen cuatro agrupaciones de archipiélagos: las islas Paracel, las islas Spratly, el banco Macclesfield y el arrecife Pratas. Actualmente las Paracel son reclamadas por Vietnam, Taiwán y China (ocupadas por este último en su totalidad desde 1974), el banco Macclesfield es reclamado en su totalidad por China y Taiwán y una parte por Filipinas, mientras que las Spratly son reclamadas en su totalidad por China, Taiwán y Vietnam, y una parte por Filipinas y Malasia (Brunei solo reclama espacio marítimo dentro de ese archipiélago). [Granados, U. (2016). Las islas Spratly: internacionalización de un conflicto regional. 22 de febrero. Disponible en: <https://www.redalyc.org/jatsRepo/4337/433753443004/html/index.html>].

31 En uno de sus arrecifes, el *Fiery Cross Reef*, posee una pista de aterrizaje de 3.000 metros de longitud.

32 Por su denominación en inglés, *People's Liberation Army*.

33 Armada (*PLA Navy*), Fuerza Aérea (*PLA Air Force*) y Fuerza de Misiles (*PLA Rocket Force*).

34 Bitzinger, R. (2017). *Op. cit.*, pp. 3-4.

35 Consultar nota 22.

36 Bitzinger, R. (2016). Third Offset Strategy and Chinese A2/AD Capabilities. *Center for a New American Security*. Pp. 3-4.

Al proyectar EE. UU. poder militar hacia zonas lejanas como ocurre en el Pacífico Occidental, la principal desventaja a la que se enfrenta es la distancia. Los territorios de EE. UU. en Hawai o incluso Guam³⁷ se encuentran a una distancia respectivamente de 10.700 Km y 3.150 Km del mar de la China Meridional. Además, en el caso de conflicto, la mayoría de las bases aliadas de los EE. UU. donde disponen fuerzas desplegadas, no se encuentran bien situadas para ser de ayuda. Por ejemplo, en Japón las fuerzas navales de EE. UU. en Okinawa se encuentran a una distancia de unos 1.800 Km y en Yokosuka a 3.200 Km. Gracias a que en 2014, Washington y Manila firmaron un nuevo Acuerdo de Cooperación de Defensa Mejorada (EDCA) permitiendo el acceso a bases militares en las Filipinas, EE. UU. podría disponer de instalaciones situadas a unos 800 km de distancia del mar de la China Meridional³⁸.

Otra desventaja para EE. UU. es la incierta participación de sus aliados en la región Asia-Pacífico en el caso de producirse un conflicto entre China y EE. UU.. Aunque es muy probable que arrastrara a algunos de ellos, no es seguro de qué manera contribuirían países como Corea del Sur, Japón y Australia, teniendo en cuenta que la doctrina militar de EE. UU. aboga por misiones de ataque en profundidad (*deep-strike*) que podrían generar situaciones de escalada del conflicto³⁹.

A la hora de proyectar el poder y acceder a entornos con fuertes defensas A2/AD, Washington considera que sus fuerzas armadas se enfrentan a cuatro grandes problemas operativos⁴⁰:

- La creciente vulnerabilidad de las instalaciones en las que hay desplegadas fuerzas estadounidenses.
- Sus adversarios se están dotando de medios C4ISTAR estratégicos capaces de detectar, identificar y seguir los movimientos de los buques de superficie desde grandes distancias, y se están dotando de misiles anti-buque para hundirlos antes de alcanzar la costa.
- Los aviones de cuarta generación⁴¹ representan el grueso de su flota, carecen de tecnología furtiva siendo vulnerables a las defensas antiaéreas enemigas.
- Los satélites y las capacidades que estos proporcionan (posicionamiento global, navegación, inteligencia, observación, comunicaciones, etc.) son cada vez más vulnerables a ataques físicos o cibernéticos⁴².

37 EE. UU. dispone de un considerable poder militar incluyendo bombarderos B-1, B-2 y B-52.

38 El acuerdo contempla la utilización de 8 bases. Sus fuerzas rotan en estas instalaciones siguiendo los modelos de la *US Joint Special Operation Task Force-Philippines* (JSTOF-P) en Mindanao y en Darwin (Australia) con una presencia operativa avanzada y pre-posicionamiento de recursos.

39 Bitzinger, R. (2017). *Op. cit.*, pp. 5-6.

40 Martinage, R. (2014). *Toward a New Offset Strategy. Exploiting U.S. Long-Term Advantages to Restore U.S. Global Power Projection Capability. Center for Strategic and Budgetary Assessments (CSBA).*

41 Los más representativos de la cuarta generación son: F-15, F-16, F/A-18 y el MiG-29.

42 Colom, G. (2015a). *Op. cit.*, p. 76.

Con el fin de acomodar su arquitectura de seguridad al entorno internacional, y condicionado por la proliferación de nuevos riesgos a la seguridad, la reducción de la brecha militar con sus rivales y la crisis financiera, EE. UU. requiere de un nuevo modelo estratégico que intente mantener tanto la supremacía de sus ejércitos en el campo de batalla, como la capacidad de proyectar globalmente su poder a la vez que consiga reducir el gasto en defensa⁴³.

Desarrollo histórico de conceptos operacionales para contrarrestar capacidades A2/AD

La utilización de capacidades A2/AD como estrategia ha existido a lo largo de toda la historia de la guerra, siendo estos últimos años testigos de la progresiva adopción por parte de China, Rusia y otros competidores estratégicos de EE. UU. de algunas de las tecnologías, capacidades y conceptos operacionales que fueron desarrollados por este último en los años 70 y 80 y que han sostenido su liderazgo tecnológico y estratégico durante más de tres décadas. Sus principales adversarios geopolíticos, especialmente China, han ido compensando ese gap tecnológico poniendo en riesgo su capacidad de proyección⁴⁴.

En la actualidad, las capacidades A2/AD con las que se han ido dotando países como China y Rusia, no solo incluyen aquellas consideradas tradicionales como aviones, submarinos, minas y misiles, también abarcan capacidades emergentes en todos los dominios, incluidos el espacio y el ciberespacio⁴⁵. Además, como señala Sonne: [Rusia y China] *han aprendido de lo que hemos hecho, han aprendido de nuestro éxito*, sirviéndoles para prepararse para un tipo de guerra de alta intensidad⁴⁶, a la que los EE. UU. no se han enfrentado en muchos años⁴⁷. Los sucesos del 11 de septiembre de 2001 obligaron a replantear la defensa del país para centrarse en la resolución de los problemas surgidos durante la guerra contra el terror (labores de estabilización, apoyo militar a la reconstrucción, lucha contra la insurgencia o antiterrorismo) en detrimento de prepararse para conflictos futuros⁴⁸.

43 *Ibid.*, pp. 72-73.

44 Bitzinger, R. (2017). *Op. cit.*, pp. 19-28.

45 Hutchens, M. *Op. cit.*, p. 135.

46 El espectro de conflictos se extiende desde las actuaciones en tiempo de paz, hasta el combate generalizado de alta intensidad, pasando por una zona de transición (no paz-no guerra). En entornos de alta intensidad la oposición militar está organizada y dispone de potencia de combate con gran capacidad de destrucción física. Predominan las operaciones de combate convencional, aunque estas pueden combinarse con acciones de tipo asimétrico. Publicación Doctrinal Conjunta PDC-01 (A). *Doctrina para el empleo de las FAS*. Ministerio de Defensa. 2018, pp. 90-91.

47 Sonne, P. y Harris, S. (2018). U.S. Military Edge Has Eroded to A Dangerous Degree. *Study for Congress Finds. The Washington Post*. November 14.

48 Colom, G. (2015a). *Op. cit.*, pp. 72-73.

Por todo lo expuesto anteriormente, el paradigma expedicionario y de precisión surgido de la segunda estrategia de offset⁴⁹ ha entrado en crisis por causas de carácter financiero, de índole política y estratégico-tecnológica, siendo esta última la principal. Con el fin de recuperar su hegemonía, durante esta última década el DoD estadounidense ha ido desarrollando nuevos conceptos operacionales, capacidades y tecnologías⁵⁰ que serán objeto de estudio a continuación.

En julio de 2009, reconociendo el desafío creciente que representan las capacidades anti-acceso y de negación de área, el secretario de Defensa de los EE. UU. Robert Gates, sacó a la luz un nuevo concepto operacional denominado *Air-Sea Battle* (ASB), con el fin de mejorar las capacidades y estrategias de los EE. UU. de proyección de su poder expedicionario militar, acceder a sus bases avanzadas y asegurar la libertad de movimientos necesaria a través de los potenciales espacios de batalla⁵¹.

Se trata de un concepto operacional limitado, que identifica tanto las acciones necesarias para derrotar dichas amenazas como las inversiones requeridas para llevarlas a cabo⁵². La idea central consiste en desarrollar fuerzas aéreas y navales integradas en red, capaces de realizar ataques en profundidad (NIA) mediante la aplicación de operaciones en los diferentes dominios de combate para desestabilizar, destruir y derrotar (D3) las capacidades A2/AD del adversario y proporcionar la máxima ventaja operacional a las fuerzas propias (NIA/D3)⁵³.

Los críticos de este concepto operacional argumentaron que el éxito de su aplicación se encontraban condicionado por una serie de factores, como las vulnerabilidades que tienen las bases avanzadas y fuerzas desplegadas de los EE. UU.; la capacidad de los aviones con tecnología furtiva⁵⁴ y no tripulados de penetrar las defensas aéreas

49 La primera estrategia de compensación (offset) *New Look* se gestó en la década de los años 50, la Administración Eisenhower identificó el liderazgo estadounidense en el ámbito de la tecnología nuclear y los bombarderos y misiles de largo alcance como la forma más eficiente de compensar la superioridad convencional soviética. A mediados de los años 70, después de que la Unión Soviética dedicara grandes esfuerzos al aumento de su arsenal nuclear, tenía paridad en el plano nuclear y una ventaja de tres a uno en el convencional. Esta situación ponía en peligro el equilibrio estratégico y geopolítico en Europa y, como medida de respuesta surgió una segunda estrategia *Offset Strategy* que se apoyó en la superioridad tecnológico-industrial estadounidense que hizo posible avances sustanciales en armas de precisión, tecnologías *stealth* y sistemas de comunicación, computación, vigilancia, reconocimiento, información y navegación en combate, que más tarde darían lugar a la creación del GPS e Internet.

50 Simón, L. *Op. cit.*, pp. 2-7.

51 Bitzinger, R. (2017). *Op. cit.*, pp. 23.

52 Cordesman, A., Hess, A. y Yarosh, N. (2013). Chinese Military Modernization and Force Development. A Western Perspective. *Center for Strategic & International Studies (CSIS)*. P. 189.

53 Por su denominación en inglés: *Networked, Integrated Attack-in-Depth disrupt/destroy/defeat* (NIA/D3).

54 La tecnología furtiva o muy baja observabilidad se consigue mediante una combinación de varias técnicas: la geometría de formas (diseño con formas angulares), el uso de materiales compuestos (no metálicos), la aplicación de pintura absorbente de ondas radáricas y la utilización de sensores pasivos.

enemigas y dañar las redes C⁴ISR; y las posibles medidas adoptadas por el adversario (dispersión de sus medios A2/AD para aumentar su supervivencia) para contrarrestar las acciones de los EE. UU. Además de lo expuesto, el concepto operacional ASB amplificaba los riesgos inherentes de una escalada del conflicto, particularmente a nivel nuclear, y no establecía líneas claras de interoperabilidad, roles y misiones para los aliados de los EE. UU. en la región en conflicto, omitiendo su posible implicación a los diferentes niveles, político, estratégico y operacional⁵⁵.

Al mismo tiempo que el concepto ASB generaba incertidumbres y planteaba diferentes riesgos operacionales, el debate para contrarrestar los desafíos que presentan las capacidades A2/AD daba un giro hacia una alternativa de estrategias «indirectas», primando la disuasión, la prevención, la vigilancia e inteligencia, y la diplomacia de defensa, en detrimento de la intervención militar directa. Donde se planteaba la realización de operaciones aéreas y navales fuera del alcance de los sistemas A2/AD y la imposición de costes económicos y presión militar al adversario^{56,57}. Un claro ejemplo lo constituye el concepto *Offshore Control*, que consiste en la adopción por parte de EE. UU. de una estrategia A2/AD en el teatro Asia-Pacífico con el objetivo de interceptar las importaciones chinas de energía, materias primas y exportaciones industriales. Establece un conjunto de anillos concéntricos de defensa y dominio del espacio aéreo y marítimo por dentro y fuera de la primera cadena de islas, negando a China el uso del mar por el interior de esta cadena. Además, se prohíbe expresamente penetrar en el espacio aéreo chino con el fin reducir la posibilidad de escalada nuclear y para facilitar la terminación del conflicto⁵⁸.

En el esfuerzo de mejorar el concepto operacional ASB para que pudiera abordar los actuales y futuros entornos en disputa (*contested environments*), en octubre de 2016 se rebautizó con el nombre de *Joint Concept for Access and Maneuver in the Global Commons* (JAM-CG). Como cita Hutchens: «Se trata de un concepto conjunto construido sobre el chasis del ASB»⁵⁹. Del propio nombre del concepto se extraen algunas ideas importantes: *access and maneuver* refleja la importancia general del acceso operacional y la libertad de acción; mientras que *global commons* reconoce que los espacios comunes globales no pertenecen a ningún Estado y su acceso es vital para los intereses nacionales, como un fin en sí mismo y como un medio para proyectar la fuerza militar en un territorio hostil.

A diferencia del concepto ASB que fue diseñado para contrarrestar los desafíos emergentes A2/AD sobre una aproximación de desestabilizar, destruir y derro-

⁵⁵ Bitzinger, R. (2017). *Op. cit.*, p. 24.

⁵⁶ *Ibid.*, pp. 24.

⁵⁷ Simón, L. *Op. cit.*, pp. 6.

⁵⁸ Hammes, T. (2012). *Offshore Control: A Prosposed Strategy for an Unlikely Conflict*. *Institute for National Strategic Studies (INSS)*. Pp. 3-5.

⁵⁹ Hutchens, M. *Op. cit.*, p. 136.

tar⁶⁰ las capacidades de un adversario específico; el concepto JAM-GC, en lugar de concentrarse en dismantlar sus capacidades, establece una aproximación a las operaciones en ambientes disputados focalizándose en derrotar el planeamiento e intenciones del adversario. Un cambio sutil, pero importante, que describe la aceptación de que las capacidades A2/AD evolucionan con mayor rapidez que lo anticipado y requieren asumir un nivel de riesgo alto.

El nuevo concepto se trata de una aproximación a nivel operacional que reconoce la importancia de superar las capacidades del adversario, de defender las vulnerabilidades propias, y los límites de la tecnología. Por eso se basa en sistemas y capacidades existentes junto a la necesidad de integrar operaciones de baja tecnología (*low-tech*) cuándo y dónde sea apropiado para la fuerza conjunta. No aboga por ninguna capacidad emergente específica, ni tampoco respalda prometedoras capacidades futuras (todavía en proceso de desarrollo), sin llegar a descartarlas si se materializaran, ya que servirían para conseguir que la aproximación JAM-GC fuera más efectiva.

Operar contra un conjunto de amenazas A2/AD requiere la integración de muchas capacidades en los cinco dominios *warfighting domains* (tierra, mar, aire, espacio y ciberespacio) y no solo de los dominios marítimo y aéreo como sugería el nombre del concepto predecesor. También contempla como esencial la construcción del compromiso de EE. UU. con aliados y amigos alrededor del mundo, para poder superar con éxito las amenazas que limitan o impiden el acceso a los espacios comunes globales. Por todo ello, JAM-GC se centra en mejorar la integración de todos los ejércitos en todos los dominios y la interoperabilidad con aliados y amigos⁶¹.

En noviembre de 2014, el ex secretario de Defensa estadounidense Chuck Hagel lanzó dos proyectos: la *Iniciativa de Innovación en Defensa* y el *Programa para la Investigación y Desarrollo a Largo Plazo*, con el objetivo respectivamente de generar nuevas capacidades militares y flexibilizar la administración militar del país; y de identificar y madurar las tecnologías emergentes en el horizonte 2030-35. Estos dos proyectos constituyen los pilares de la *tercera estrategia de compensación* (*Third Offset Strategy*) desarrollada para garantizar la supremacía militar futura de los EE. UU.⁶² sobre sus adversarios.

La tercera offset está fundamentada en el legado de la RMA de la información (las capacidades tecnológicas de EE. UU.), planteada para definir el modelo de proyección del poder militar, encaminada a garantizar la capacidad de acceso a cualquier punto del planeta con independencia de las estrategias A2/AD desplegadas por sus enemigos y orientada tanto a reforzar los vínculos de seguridad con sus aliados y socios estratégicos como forzar a sus potenciales adversarios a emprender una nueva carrera de

⁶⁰ *Disrupt/Destroy/Defeat*.

⁶¹ *Ibid.*, pp. 135-139.

⁶² Hagel, C. (2014). Discurso del secretario de Defensa en la apertura del «Reagan National Defense Forum». Sim Valley. 15 de noviembre.

armamentos que sus complejos militares-industriales posiblemente no podrán mantener. Esta nueva estrategia de compensación motivará el desarrollo de nuevos conceptos operativos, la generación de nuevas capacidades militares y la consolidación de nuevos estilos de concebir, planear y conducir la guerra en la tierra, los mares, el aire, el espacio y el ciberespacio⁶³. Precisamente en esto reside la gran novedad de esta nueva estrategia de compensación que, además de investigar en nuevas capacidades mejoradas, también se afana en elaborar nuevos conceptos operacionales.

TABLA I. LA TERCERA ESTRATEGIA DE COMPENSACIÓN

Objetivos: – Incrementar la capacidad estadounidense para proyectar su poder bélico en entornos anti-acceso y de negación de área (A2/AD). – Reforzar la disuasión convencional. – Imponer un elevado coste de oportunidad a los potenciales adversarios.
Líneas de acción: – Explotará la brecha que EE. UU. mantiene en cinco áreas de capacidad (core competencies): operaciones no tripuladas, operaciones navales y aéreas a grandes distancias, operaciones no-observables, guerra submarina e ingeniería e integración de sistemas⁶⁴. Permitiendo la red global de observación y ataque. – Reemplazará el tradicional enfoque a la disuasión convencional basado en la amenaza de una intervención armada por otro que priorice tanto la disuasión por negación como la disuasión por castigo⁶⁵.

La adopción por parte del Pentágono de la *tercera estrategia de offset* a finales de 2014 simboliza la emergencia de un nuevo paradigma en la política de defensa de EE. UU., supone un intento de dar coherencia a una serie de procesos y de abordar una serie de desafíos que han «madurado» en los últimos años. Por eso, su objetivo no es llegar a una solución tecnológica específica, sino identificar un marco conceptual común que abarque una serie de conceptos operacionales, tecnológicos e industriales⁶⁶, integrando las distintas iniciativas existentes y canalizando los recursos financieros, intelectuales y tecnológicos de la comunidad estratégica estadounidense en torno a una visión coherente, que permita a EE. UU. neutralizar los desafíos a su actual modelo de proyección de fuerza.

Capacidades A2/AD de la República Popular China

Aspectos doctrinales

Durante los años 90, el Ejército Popular de Liberación de la República Popular de China (*People's Liberation Army*) (PLA) fue progresivamente aprendiendo de la expe-

63 Colom, G. (2015b). *Op. cit.*, pp. 390-391.

64 Martinage, R. *Op. cit.*, p. 71.

65 *Ibid.*, pp. 46.

66 Simón, L. *Op. cit.*, pp. 7-8.

riencia bélica de los EE. UU., de conflictos como la guerra del Golfo de 1991 y la guerra aérea de Kosovo de la OTAN en 1999. En el curso de los años, China ha ido adaptando su planeamiento militar para basarlo en nuevas tecnologías y en estrategias que puedan maximizar sus fortalezas, mientras crean oportunidades de explotar las debilidades de los EE. UU. Así, el PLA aumentó las inversiones en tecnologías relacionadas con A2/AD⁶⁷, tales como: misiles balísticos (cabeza de guerra nuclear y convencional), avanzados sistemas de defensa aérea y alerta temprana, capacidades electrónicas y de ciberguerra, nuevas clases de submarinos, buques de combate de superficie y aviones de combate *multi-propósito* de cuarta y quinta generación. Estas inversiones en tecnología y otros desarrollos experimentales (vehículos hipersónicos, capacidades espaciales y ciberespaciales) permitirán al PLA alcanzar una ventaja decisiva en combate contra sus oponentes, mediante tanto la negación de su proyección del poder militar, como la presencia avanzada y libertad de acción⁶⁸.

En 2015, la ambiciosa modernización militar de China entró en una nueva fase cuando el presidente Xi Jinping reveló las reformas más radicales en al menos treinta años⁶⁹. El PLA actualizó estrategias, planes y políticas de alto nivel que reflejan su intención de continuar transformándose en una fuerza más flexible y avanzada, capaz de realizar operaciones conjuntas de gran complejidad⁷⁰.

Además del viejo concepto doctrinal *People's War*, que se ha modificado y actualizado para permanecer relevante en el siglo XXI, los dos conceptos de más alto nivel que se recogen en su cuerpo doctrinal son: *Active Defense* (defensa activa) y *Local Wars under Conditions of Informatization* o *Local Wars* (guerras locales bajo condiciones de informatización)⁷¹. Mientras que el primero proporciona la postura estratégica básica para el PLA, el segundo reglamenta su concepto de operaciones en esta nueva era.

Local Wars ha sido la doctrina oficial del PLA desde 1993, en ella se formula que la guerra del futuro próximo será geográficamente local (principalmente) en la periferia de China, limitada en alcance, duración y medios, y conducida bajo «condiciones de informatización». Estas condiciones son descritas por el DoD como aquellas en las que fuerzas militares modernas utilizan sistemas de ordenadores avanzados, tecnología de la información y redes de comunicaciones para ganar la ventaja operacional sobre el oponente. La capacidad de las fuerzas militares de comunicar y coordinarse rápidamente a través de redes C⁴ISR implica que, al nivel operacional, estas fuerzas deben

67 En el pensamiento estratégico de China el concepto que más se aproxima a A2/AD es *Active Strategic Counterattacks on Exterior Lines* (ASCEL), que concibe la utilización de capacidades de ataque de precisión de largo alcance contra las fuerzas oponentes.

68 Bitzinger, R. (2017). *Op. cit.*, pp. 4-6.

69 Office of the Secretary of Defense (2016). *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2016. Annual Report to Congress*. Pp. 42-43.

70 *Ibid.*, pp. 3.

71 Bitzinger, R. (2017). *Op. cit.*, p. 53.

ser ágiles con capacidad para realizar operaciones de alta intensidad en profundidad, caracterizadas estas por ser intensivas en recursos, depender de forma crítica en la información y estar presentes en todos los dominios de la guerra⁷².

Active Defense, *Local Wars* y *People's War* describen cómo China se postula estratégicamente, desarrolla sus fuerzas militares y combate al nivel estratégico. Operacionalmente (al nivel de la campaña en la terminología de China) el PLA ha desarrollado doctrinas y principios de la guerra donde considera que las operaciones conjuntas son un componente crítico de las futuras operaciones y un medio necesario para derrotar a adversarios tecnológicamente superiores. Conviene indicar que los conceptos doctrinales *Local Wars* y *People's War* son complementarios, a menudo se confunde esta última con guerra de guerrillas, mientras que se trata de un concepto en el que la población apoya activamente (logística, política u operativamente) a las fuerzas militares durante tiempos de guerra. Estas funciones de apoyo del personal civil se encuentran todavía plenamente aceptadas en la doctrina del PLA, a las que considera como necesarias para alcanzar la victoria en las guerras locales⁷³.

En mayo de 2015, China lanzó un nuevo libro blanco de defensa en donde reafirma muchos de sus elementos existentes en su estrategia militar, particularmente el concepto de defensa activa. Concepto que desarrolla el compromiso de no atacar hasta ser atacado, pero que una vez golpeado contraatacar con toda la contundencia utilizando operaciones ofensivas a todos los niveles y en todas las etapas de conflicto⁷⁴. También se insiste en la política nuclear China de «no primer uso», declarando emplear sus fuerzas nucleares únicamente en respuesta a un ataque nuclear. Aunque existe cierta ambigüedad sobre las condiciones bajo las cuales China podría necesitar usar armas nucleares, como por ejemplo para hacer frente a un ataque convencional que amenazara la supervivencia de su fuerza nuclear o del propio régimen.

Destacar que en su libro blanco se presenta una visión de una fuerza más conjunta, flexible y activa en general, confirmando su transición de potencia continental a marítima al elevar el dominio marítimo dentro de la orientación estratégica del PLA, y prestando más atención a los dominios emergentes como el espacio, el ciberespacio⁷⁵

72 *Ibid.*, pp. 54-56.

73 En los documentos doctrinales del PLA «armar a la población civil para operaciones militares» se refiere generalmente a la milicia, defensa civil y fuerzas de reserva.

74 El documento doctrinal del PLA, *The Science of Military Strategy* ha descrito el principio de «defensa activa» como el pilar y guía del marco teórico estratégico. Según el general Zhang Qinsheng, la «defensa activa» es «en general» estratégicamente defensiva, pero «en los detalles» potencialmente ofensiva. La relación entre «defensa activa» y las «directrices estratégicas militares» es tan íntima, que las dos son casi indistinguibles en la mente del PLA. *The Pacific Review* (2016). Washington's Perceptions and Misperceptions of Beijing's Anti-access Area-denial (A2-AD) 'Strategy': Implications for Military Escalation Control and Strategic Stability. *RPRE-2016-0037*. [Consulta: 20 de junio de 2020]. Disponible en: <http://mc.manuscriptcentral.com/rpre>

75 Office of the Secretary of Defense. *Op. cit.*, pp. 42-43.

y el espectro electromagnético. La ciberguerra se ha convertido en un aspecto principal de la modernización del PLA, prestando singular atención a la guerra electrónica (EW) y promoviendo a través de la guerra en red y herramientas de EW el paralizar las capacidades C⁴ISR del adversario⁷⁶.

Dentro de sus principales principios doctrinales se recoge también el papel central que jugará la guerra de la información (*Information Warfare*) en los conflictos del futuro. Reconociendo que se debe conseguir y mantener la superioridad en la información o la capacidad de acceder y procesarla en las redes C⁴ISR mientras que se niega dicha posibilidad al enemigo⁷⁷.

La doctrina actual China potencia el uso de plataformas ofensivas y defensivas, con una gran diversidad de capacidades que van desde el mando y control (C₂) integrado hasta la utilización de una combinación de misiles balísticos y de crucero para atacar a las fuerzas militares de los potenciales adversarios, con el fin de impedir el acceso a sus vías de aproximación aéreas y marítimas en el teatro Asia-Pacífico⁷⁸.

La reforma en capacidades A2/AD experimentada por China se ha convertido en fuente de preocupación para los EE. UU., que sí llegará a dificultar la proyección de sus fuerzas en el teatro del Pacífico Occidental, resultaría en implicaciones gravemente serias⁷⁹.

Capacidades de misiles balísticos y de crucero

El desarrollo de la capacidad de ataques de precisión de largo alcance de China mediante misiles convencionales ha sido extraordinariamente rápido. Hace tan solo diez años su capacidad era muy limitada para atacar objetivos situados más allá de la primera cadena de islas (como las bases estadounidenses en Okinawa o Guam). Sin embargo, en la actualidad está desplegando una serie de misiles balísticos de corto alcance (SRBM)⁸⁰, así como misiles de crucero de ataque terrestre (LACM)⁸¹, fuerzas de operaciones especiales (SOF) y capacidades de guerra cibernética para mantener en riesgo alto objetivos en toda la región. Así, las bases estadounidenses en Japón están dentro del alcance de los LACM y de un número creciente de misiles balísticos de medio alcance (MRBM)⁸². Guam también podría ser blanco de LACM lanzados

76 Bitzinger, R. (2017). *Op. cit.*, pp. 56-63.

77 La doctrina del PLA considera que las ventajas en la recopilación, transmisión y procesamiento de la información a nivel táctico, reporta ventajas en los niveles operacional y estratégico.

78 Bitzinger, R. (2017). *Op. cit.*, pp. 5-6.

79 Fukuda, J. *Op. cit.*

80 *Short-Range Ballistic Missiles*.

81 *Land-Attack Cruise Missiles*.

82 *Medium-Range Ballistic Missiles*.

desde el aire, como lo demuestran los vuelos realizados por primera vez en 2015 por los bombarderos H-6K en el Pacífico Occidental⁸³.

Los misiles balísticos y de crucero de China han mejorado considerablemente su precisión por lo que son más capaces de alcanzar sus objetivos (bases aéreas adversarias, instalaciones logísticas, comunicaciones, elementos de proyección de poder y otras infraestructuras). Todos los misiles (nucleares y convencionales) lanzados desde tierra son operados por la Fuerza de Misiles del Ejército Popular de Liberación (PLARF)⁸⁴ que cuenta con un inventario de unos 1.200 misiles balísticos de corto alcance (SRBM) capaces de alcanzar objetivos situados en Taiwan. La PLARF ha desplegado un gran número de ellos (DF-11, DF-12, DF-15/CSS-6)⁸⁵ a lo largo del estrecho de Taiwan⁸⁶ y está aumentando la letalidad de su fuerza de misiles convencionales con el misil balístico DF-16/CSS-11⁸⁷, misil que entró en servicio en 2015, es transportable por carretera, tiene un alcance estimado entre 700-1.000 Km y se ha diseñado para combatir específicamente el sistema Patriot MIM-104 PAC 3 de Taiwan⁸⁸.

Con alcance eficiente para alcanzar objetivos situados en Japón, China cuenta con el misil balístico de alcance medio (MRBM) DF-21C/CSS-5 de ataque terrestre⁸⁹ y está desplegando un número creciente de MRBM armados convencionalmente, como el misil balístico anti-buque (ASBM) DF-21D/CSS-5 Mod-5 que representa la máxima expresión de las capacidades anti-buque de China⁹⁰. Este misil de propulsión cohete de combustible sólido tiene un alcance estimado entre 1.500-1.700 Km (potencialmente extendido hasta 2.150 Km), cuenta con ojiva maniobrable y puede ser equipado con capacidad de ataque tanto convencional como nuclear. La variante DF-21D está diseñada específicamente para contrarrestar sistemas de defensa aérea como el sistema de combate AEGIS utilizado por la mayoría de los buques más modernos estadounidenses y aliados.⁹¹

Los misiles balísticos se complementan con el misil de crucero lanzado desde tierra (GLCM) DH-10 (DF-10)/CJ-10⁹², que es el primer misil de crucero del PLA y deriva

83 Office of the Secretary of Defense. *Op. cit.*, p. 59.

84 Por su denominación en inglés, *PLA Rocket Force*.

85 Se proporcionará nomenclatura china/EE. UU. DF es acrónimo de Dong-Feng («viento del este») y CSS de *China surface-to surface (missile)*.

86 Fukuda, J. *Op. cit.*

87 Office of the Secretary of Defense. *Op. cit.*, p. 22.

88 Kuper, S. (2019). The Teeth in China's Antiaccess/Area Denial Defences. *Defence Connect*. 24 abril.

89 Fukuda, J. *Op. cit.*

90 Office of the Secretary of Defense. *Op. cit.*, pp. 22-25.

91 Kuper, S. *Op. cit.*

92 Existe una variante, el CJ-20, que puede ser lanzada desde el bombardero H-6K dando a las fuerzas armadas chinas la capacidad de alcanzar objetivos lejanos como Hawai.

del misil de crucero soviético Kh-55 de la Guerra Fría⁹³. Tiene un alcance entre 1.500 km-4.000 Km y, frente a los misiles balísticos, ofrece perfiles de vuelo diferentes que mejoran las opciones de localizar objetivos⁹⁴.

Durante el desfile militar de septiembre de 2015 en Beijing, China presentó el misil balístico de alcance intermedio (IRBM) DF-26, con un alcance estimado entre 3.000-4.000 Km, tiene capacidad de realizar ataques de precisión contra objetivos terrestres (infraestructuras clave de los EE. UU. en el Pacífico, principalmente en la isla de Guam) y puede llevar cabeza de guerra nuclear, contribuyendo a la disuasión estratégica en la región. Como la mayoría de los misiles chinos es transportable por carretera lo que le permite poder evadir ataques preventivos del adversario, aumentando su capacidad de supervivencia y disuasión⁹⁵.

China continúa en el proceso de desarrollar y desplegar un arsenal moderno y sofisticado con capacidades más avanzadas, como misiles balísticos anti-buque equipados con ojivas múltiples independientemente maniobrables (MIRV)⁹⁶ y vehículos de planeo hipersónico (HGV)⁹⁷ como el DF-17⁹⁸.

Este proceso se realiza en secreto por la falta de voluntad del país de estar sometido al control de armas internacional y otros acuerdos de transparencia. La combinación de todas estas capacidades degradará la capacidad de supervivencia de los elementos fundamentales de proyección del poder militar estadounidense como son el portaaviones y las bases aéreas avanzadas. Además, China también se encuentra desarrollando una creciente flota de submarinos dotados con misiles balísticos y misiles balísticos intercontinentales con capacidad nuclear y de atacar el territorio continental de los EE. UU.⁹⁹.

Respecto de la política de armas nucleares, China prioriza mantener una fuerza nuclear capaz de sobrevivir a un ataque y responder con la fuerza suficiente para infligir un daño inaceptable al enemigo. Dispone de un gran arsenal de misiles balísticos, cuenta con unos 75-100 intercontinentales (ICBM) como el DF-5/CSS-4 Mod-2 basado en silos y el DF-5B/Mod-3 equipado con MIRV; el DF-31 y DF-31A/CSS-10 Mod-1 y 2 de combustible sólido y transportable, capaz de alcanzar objetivos situados en el territorio continental de los EE. UU.; y el DF-4/CSS-3 de alcance más corto.

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ Office of the Secretary of Defense. *Op. cit.*, pp. 22-25.

⁹⁵ Kuper, S. *Op. cit.*

⁹⁶ *Multiple Independent Reentry Vehicle.*

⁹⁷ *Hypersonic Glide Vehicle.*

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ Missile Defense Project (2018). *Missiles of China. Missile Threat, Center for Strategic and International Studies.* [Consulta: 6 de junio de 2020]. Disponible en: <https://missilethreat.csis.org/country/china/>

Esta fuerza se complementa con MRBM DF-21/CSS-5 Mod-6 de combustible sólido y transportable. China también está desarrollando un nuevo ICBM transportable por carretera, el DF-41/CSS-X-20 provisto de MIRVs^{100,101}.

TABLA II. TIPOS DE MISILES DE LA PLARF¹⁰²

Misil	Clase	Alcance (Km)
Misiles balísticos de corto alcance (<1.000 Km)		
DF-11	SRBM	280-300
DF-12		420
DF-15		600
DF-16		800-1.000
Misiles balísticos de medio alcance (1.000-3.000 Km)		
DF-21	MRBM	2,150
Misiles balísticos de alcance intermedio (3.000-5.000 Km)		
DF-4	IRBM	4.500-5.500
DF-26		3.000-4.000
Misiles balísticos intercontinentales (>5.500 Km)		
DF-31	ICBM	8.000-11.700
DF-41		12.000-15.000
DF-5		13.000
Vehículos de planeo hipersónico		
DF-17	HGV	1.800-2.500 Km
Misiles de crucero de ataque terrestre		
DH-10 (DF-10)	LACM	2.000 Km

Las capacidades de misiles balísticos y de crucero de China representan una amenaza directa a Japón y EE. UU., haciendo vulnerables los puertos y bases en el Pacífico Occidental¹⁰³.

Capacidad de la Fuerza Aérea China

La aviación de China, conformada por su Fuerza Aérea *PLA Air Force* (PLAAF) y la embarcada del *PLA Naval Air Force* (PLANAF), es la más grande de Asia y la tercera más grande del mundo (por detrás de la USAF y la Fuerza Aérea Rusa). En cuanto a su composición, ha hecho grandes progresos en muchas áreas, reemplazando su viejo

100 Office of the Secretary of Defense. *Op. cit.*, pp. 22-25.

101 En relación con las plataformas marítimas con capacidad nuclear, China continúa produciendo submarinos de propulsión nuclear (SSBN) de clase JIN con sede en la isla de Hainan y con capacidad de transportar SLBM JL-2/CSS-NX-14 con un alcance estimado de 7.200 km.

102 Tabla elaborada por el autor.

103 Fukuda, J. *Op. cit.*

inventario de aviones obsoletos con modernos aviones multi-propósito. Actualmente, un tercio del total de aviones de su inventario son modernos¹⁰⁴.

TABLA III. FLOTAS GLOBALES DE AVIONES MILITARES Y DE COMBATE¹⁰⁵

<i>Flota global de aviones militares</i>				<i>Aviones de combate</i>	
Ranking	País	En servicio	%	En servicio	%
1	EE. UU.	13.266	25	2.657	18
2	Rusia	4.163	8	1.616	11
3	China	3.210	6	1.603	11
4	India	2.123	4	710	5

TABLA IV. FLOTAS DE AVIONES DE MISIONES ESPECIALES, AAR Y TRANSPORTE¹⁰³

Ranking	<i>Misiones especiales</i>			<i>Reabastecimiento Aéreo</i>			<i>Transporte</i>		
	País	En servicio	%	País	En servicio	%	País	En servicio	%
1	EE. UU.	744	38	EE. UU.	614	77	EE. UU.	945	22
2	Japón	152	8	Arabia Saudí	22	3	Rusia	424	10
3	Rusia	127	6	Francia	20	2	India	250	6
4	China	111	6	Rusia	19	2	China	224	5

Desde comienzos del presente siglo, la PLAAF ha realizado un importante cambio en su estructura y composición, pasando de un enfoque basado en la defensa aérea (cimentado en la aviación de interceptación) a otro basado en la multi-misión, teniendo que adquirir una gran cantidad de aviones de combate modernos capaces de llevar a cabo misiones de defensa aérea, ataque, transporte, ISR y EW. Entre 1995 y 2003, en el inventario de la PLAAF se redujo el peso específico de interceptadores del 80 % al 50 % y aumentó el de aviones de ataque a superficie en más de 2,5 veces.

En 2004, la PLAAF publicó su estrategia *Integrated Air and Space Operations, Being Prepared for Simultaneous Offensive and Defensive Operations* en donde reestructura su fuerza para dar respuesta a las necesidades estipuladas en la doctrina *Local Wars*, contemplando seguir reduciendo la proporción de aviones dedicados al role de interceptación y la necesidad de adquirir un mayor número de aviones avanzados para poder llevar a cabo misiones contra defensas aéreas adversarias. Tendencia que muestra su firme voluntad de querer disponer de la capacidad de conducir tanto misiones defensivas como ofensivas.

Otro aspecto importante destacado en este documento es la necesidad de conseguir la capacidad de desarrollar el capital humano necesario para manejar estos sistemas

¹⁰⁴ Cordesman, A. *Op. cit.*, pp. 192-217.

¹⁰⁵ Fuente: Flight International. *World Air Forces 2020*. P. FightGlobal 13-14. [Consulta: 27 de junio de 2020]. Disponible en: <https://www.flightglobal.com/download?ac=66025>

avanzados y conducir las misiones requeridas. A tal efecto, han puesto en marcha una combinación de medidas que afectan a la formación de su personal y a su instrucción (rendimiento académico mejorado, entrenamiento intensivo renovado y potenciación de ejercicios militares conjuntos). En términos de personal, la PLAAF y la PLAN cuentan respectivamente con 398.000 y 235.000 efectivos, lo que representa el 27,5 por ciento del total de efectivos del PLA¹⁰⁶, confirmando la prioridad que se les ha otorgado en los planes de organización del PLA¹⁰⁷.

En relación con la infraestructura, China tiene un total de treinta y dos bases aéreas configuradas en tres líneas de defensa (vanguardia, línea media y retaguardia), las dos primeras líneas se encuentran fuertemente reforzadas y protegidas¹⁰⁸.

Para conseguir la superioridad aérea y realizar operaciones de ataque, China cuenta con una flota de aviones de cuarta generación: Su-27, Su-30, Su-35 (caza de cuarta generación plus), J-11A de fabricación rusa y los nacionales J-11B, JH-7 y J-10 (de diseño propio).

El informe del DoD de 2013 sobre el poder militar chino reveló que China está desarrollando capacidades A2/AD, de ataque de precisión y defensas aéreas mejoradas, y tecnología furtiva (*stealth*)¹⁰⁹. La capacidad aire-aire es central en su proceso de transformación de una fuerza aérea predominantemente territorial a otra capaz de realizar operaciones ofensivas y defensivas, por lo que disponer de aviones de combate de quinta generación¹¹⁰ la reforzaría significativamente. Por eso, China es, junto con los Estados Unidos, el único país que tiene dos programas de tecnología furtiva simultáneamente, el caza J-20 y el FC-31¹¹¹, este último similar en tamaño a un caza estadounidense F-35 y que parece incorporar características de diseño similares al J-20.

En cuanto a la flota de bombarderos, la PLAAF continúa actualizando los H-6¹¹² para aumentar la efectividad operativa y la letalidad mediante la integración de armamento de largo alcance. Existen diferentes versiones del H-6, todas ellas cuentan con una bahía de armamento en la bodega del fuselaje con capacidad para transportar bom-

106 Office of the Secretary of Defense. *Op. cit.*, pp. 30-32

107 Shlapak, D. (2007). *Coping with the Dragon. Essays on PLA Transformation and the U.S. Military*. National Defense University. Center for Technology and National Security Policy.

108 Fukuda, J. *Op. cit.*

109 Cordesman, A. *Op. cit.*, pp. 207-208.

110 Aviones de combate con alta maniobrabilidad y baja observabilidad (pintura absorbente de ondas radáricas, diseño con formas angulares y bahía de armas interna), con una aviónica moderna y sensores (radares con capacidades avanzadas de rastreo y selección de objetivos, protección contra contramedidas electrónicas enemigas y sistemas EW totalmente integrados) que proporcionan una mejor conciencia situacional para el piloto en entornos de combate centrados en la red.

111 El FC-31 realizó su primer vuelo el 31 de octubre de 2012 y debutó en la décima Exposición Internacional de Aviación y Aeroespacial de China en Zhuhai en noviembre de 2014.

112 Originalmente adaptado del diseño soviético del Tu-16 de final de la década de 1950.

bas de gravedad, bombas guiadas de precisión y minas navales. Las versiones H-6H y el H-6M son las más antiguas; el H-6G es la versión embarcada, equipada con sistemas específicos y con cuatro pilones para cargar armamento; y el H-6K, variante nueva rediseñada con motores turbofán y que cuenta con capacidad de transportar seis LACM, lo que proporciona un alcance extendido y capacidad ofensiva de largo alcance.

Respecto del transporte aéreo, China cuenta con una pequeña flota de aviones, contando con un número limitado de aviones IL-76 de fabricación rusa para el transporte aéreo estratégico y continúa introduciendo en el inventario del PLA su gran avión de transporte Y-20 para complementar y reemplazar su flota¹¹³.

La cantidad de bombarderos junto al pequeño número de aviones de reabastecimiento aéreo (AAR) revela una limitación de las PLAAF para realizar misiones de ataque a objetivos cercanos (aquellos situados dentro de la primera cadena de islas). A pesar de que las versiones del bombardero H-6 con misiles de crucero le dan la capacidad contra objetivos a larga distancia, se considera que esta se encuentra relegada en la PLARF debido a la limitada cantidad de existencias de bombarderos y de misiles.

TABLA V. COMPOSICIÓN Y TIPOS DE AVIONES DE LA PLAAF¹¹⁴

<i>People's Liberation Army Air Force</i>			
<i>Combate/Bombardero</i>		<i>Misión especial</i>	
H-6	120	737 (MPA) ¹¹⁵	2
J-7	388	An-30 (EW)	3
J-8	96	Challenger 870 (Reconocimiento)	5
J-10	235	Il-76 (A50I) (AEW) ¹¹⁶	1
J-11/16/Su-27/30/35	351	Il-76 (KJ-2000) (AEW)	4
J-20	15	Tu-154(EW)	8
JH-7	69	Y-8 (AEW)	11
Q-5	118	Y-8 (EW)	16
<i>Transporte</i>		Y-8 (Reconocimiento)	1
Il-76	22	Y-9 (KJ-500) (AEW)	13
MA60	9	<i>Reabastecimiento</i>	
Tu-154	2	Il-78	3
Y-7	47	<i>Entrenamiento</i>	
Y-8	69	JJ-7	35
Y-9	15	JL-8	170
Y-12	11	L-15	2
Y-20	7	Y-7	13

¹¹³ *Ibid.*, pp. 30-32.

¹¹⁴ Fuente: Flight International. *World Air Forces 2020*. P. FightGlobal 13-14. [Consulta: 6 de junio de 2020]. Disponible en: <https://www.flightglobal.com/download?ac=66025>

¹¹⁵ Avión de patrulla marítima (*Maritime Patrol Aircraft*).

¹¹⁶ Avión de alerta temprana y control (*Airborne Early Warning*).

TABLA VI. COMPOSICIÓN Y TIPOS DE AVIONES DE LA PLANAF¹¹⁴

<i>People's Liberation Army Naval Air Force</i>			
<i>Combate/Bombardero</i>		<i>Misión especial</i>	
H-6	30	Challenger 870 (Reconocimiento)	2
J-7	30	Ka-31 (AEW)	9
J-8	47	SH-5 (SAR) ¹¹⁷	3
J-10	25	Y-7 (SAR)	1
J-15/Su-30/33	45	Y-8 (AEW)	8
JH-7	34	Y-8 (MPA)	9
<i>Entrenamiento</i>		Y-8 (Reconocimiento)	8
JJ-6	14	Y-9 (HJ/KJ-500) (AEW)	6
JL-8	11	Z-18 (AEW)	1
JL-9	2	<i>Transporte</i>	
L-15	12	Y-7	17
Y-7	5	Y-8	13

Algunos expertos americanos consideran que el número limitado de aviones de AAR, EW, ELINT, AEW&C, y C2 indica que, comparativamente, la efectividad de las PLAAF es menor que la de otras fuerzas aéreas occidentales o rusas; pero que la potenciación de esa diversidad de capacidades muestra que se encuentran en el camino correcto de la modernización y desarrollo para conseguir capacidades similares¹¹⁸.

China está avanzando en el desarrollo, adquisición y empleo de vehículos aéreos no tripulados de mayor alcance que aumentarían su capacidad para llevar a cabo operaciones ISR y ataque de largo alcance¹¹⁹. Del mismo modo que está incorporando la tecnología furtiva en los aviones de combate, también lo considera parte integral en los no tripulados, especialmente en aquellos con un rol de ataque aire-superficie, puesto que mejoraría la capacidad para penetrar objetivos muy protegidos. El nuevo vehículo aéreo de combate no tripulado (UCAV) con el que cuentan en servicio es el «Gongji-II» (GJ-II) influenciado en gran medida por los diseños occidentales (muy similar al UCAV Northrop Grumman X-47B).

La PLAAF está cerrando rápidamente la brecha tecnológica con las fuerzas aéreas occidentales a través del desarrollo de un amplio espectro de capacidades que abarcan C2, perturbadores, EW y red de enlaces de datos (*datalink*)¹²⁰. La modernización experimentada tanto de la estructura como composición de la fuerza indica una focalización en objetivos dentro de la primera cadena de islas, postura que es consistente con

¹¹⁷ Búsqueda y rescate (*Search and Rescue*).

¹¹⁸ Cordesman, A. *Op. cit.*, pp. 192-217.

¹¹⁹ En 2015, los medios de comunicación chinos informaron del desarrollo del *Shendiao* (Águila Sagrada o Águila Divina) como el UAV más moderno de gran altitud y alcance para una variedad de misiones.

¹²⁰ Office of the Secretary of Defense. *Op. cit.*, pp. 30-32

la doctrina *Local Wars* y que es indicador de que dicha doctrina influencia la modernización de la aviación china, por lo que se estima que estas tendencias de modernización continuarán y que progresivamente irá aumentando su capacidad de actuar en las contingencias que surjan a lo largo de sus fronteras¹²¹.

China dispone de un *Sistema Integrado de Defensa Aérea* (IADS) robusto que se basa en alertas tempranas, aviones de combate y una variedad de sistemas SAM, que le proporcionan la capacidad para contrarrestar diferentes tipos de objetivos (aviones de combate, vehículos aéreos no tripulados, helicópteros, y plataformas aéreas de ataque de largo alcance).

La PLAAF posee una de las mayores fuerzas de sistemas SAM más avanzados del mundo, consistente en una combinación de batallones S-300PMU/SA-10¹²² y S-300PMU1-2/SA-20 de origen ruso¹²³ y batallones de HQ-9 (similar al S-300PMU) de producción nacional con un máximo alcance de 200 Km, todos con capacidad de interceptar aviones y misiles de crucero a baja cota. En un esfuerzo por mejorar sus sistemas estratégicos de defensa aérea, China está importando el sistema SAM ruso S-400/Triumf¹²⁴ (con un alcance teórico de 400 km), y también se espera que continúe la investigación y el desarrollo de su propio sistema HQ-19 proporcionando la base para una capacidad de defensa contra misiles balísticos¹²⁵.

En relación con la capacidad de defensa contra misiles balísticos (BMD), el inventario existente de misiles superficie-aire de largo alcance ofrece una capacidad limitada contra misiles balísticos. Con los nuevos radares de producción nacional, como el JL-1A¹²⁶ y el JY-27A, que están diseñados para abordar dicha amenaza; con el SAM SA-20 PMU2 que tiene capacidad para atacar misiles balísticos con velocidades de 2.800 metros por segundo; y junto a la adquisición del sistema ruso S-400, se estima que China podría conseguir la capacidad para contrarrestar los MRBM¹²⁷.

Otras capacidades en apoyo de las A2/AD

El libro blanco más reciente de China reafirma el enfoque del PLA en dominios de seguridad nuevos y emergentes como son el espacio ultraterrestre y el ciberespacio. En

¹²¹ Cordesman, A. *Op. cit.*, p. 212.

¹²² Denominación rusa/denominación OTAN.

¹²³ Uno de los sistemas SAM más avanzados que Rusia ofrece para la exportación con un alcance superior a los 200 km.

¹²⁴ En 2014 China fue el primer comprador extranjero en sellar un acuerdo de gobierno a gobierno con Rusia. Moscú ya ha comenzado a entregar a Beijing un número no revelado de los sistemas de misiles S-400 (denominación OTAN, SA-21 Growler).

¹²⁵ Office of the Secretary of Defense. *Op. cit.*, pp. 30-32.

¹²⁶ Teóricamente, el radar JL-1A es capaz de rastrear con precisión múltiples misiles balísticos.

¹²⁷ *Ibid.*, pp. 60.

términos de capacidades espaciales, China continúa invirtiendo significativamente en mejorar y fortalecer sus capacidades espaciales militares.

China está tratando de utilizar sistemas espaciales para mejorar el C2 de las operaciones conjuntas y para establecer un sistema de vigilancia, reconocimiento y alerta con capacidad de monitorizar en tiempo real objetivos en todo el mundo y en el espacio. Ha puesto en órbita más de treinta satélites con intención de apoyar plataformas con capacidad de ataque de precisión¹²⁸, poniendo especial énfasis en las siguientes capacidades: comunicaciones por satélite (SATCOM), ISR, navegación por satélite (SATNAV) con avances en el sistema satelital de navegación *Beidou*, meteorología, así como la exploración espacial (tripulada, no tripulada e interplanetaria). Además de los satélites en órbita, el programa espacial de China ha construido una vasta infraestructura terrestre que apoya la fabricación de naves espaciales y vehículos de lanzamiento espacial, C2 y enlace descendente de datos.

En paralelo con su programa espacial, China continúa desarrollando una variedad de capacidades contra espaciales diseñadas para limitar o evitar el uso de capacidades basadas en el espacio por parte de sus adversarios durante una crisis o conflicto. Sin embargo, China se opone públicamente a la militarización del espacio¹²⁹.

En la doctrina militar china también se aboga por aprovechar la «superioridad del ciberespacio» mediante el desarrollo de capacidades ofensivas que permitan disuadir o detener a un adversario. Las operaciones ofensivas chinas del ciberespacio podrían emplear medidas A2/AD contra los nodos críticos de las redes de comunicaciones y datos del adversario para interrumpirlas en toda la región en conflicto¹³⁰. Dentro de las conversaciones consultivas de defensa entre EE. UU. y China, el DoD estadounidense le conmina para que proporcione una mayor transparencia de su doctrina militar y de las misiones que realiza en el ciberespacio.

Otro elemento esencial de la capacidad de China para contrarrestar la intervención de terceros lo constituye el control del espectro de información en todas las dimensiones del espacio de batalla moderno. En la doctrina del PLA, a menudo se cita que para establecer las condiciones necesarias para lograr la superioridad aérea y marítima en la guerra moderna, es necesario controlar la información (denominándolo «bloqueo de la información» o «dominio de la información») y tomar la iniciativa al principio de la campaña. China está mejorando la información y la seguridad operativa para proteger sus propias estructuras de información y, al mismo tiempo, está desarrollando otras capacidades de guerra de información, incluyendo la negación y el engaño¹³¹.

128 Fukuda, J. *Op. cit.*

129 En 2009, el entonces comandante del PLAAF Xu Qiliang se retractó de su afirmación anterior de que la militarización del espacio era una «inevitabilidad histórica» después de que el ex presidente Hu Jintao lo contradijera.

130 Office of the Secretary of Defense. *Op. cit.*, p. 59.

131 El «bloqueo de información» de China probablemente prevé el empleo de instrumentos militares y no militares de poder estatal en todo el espacio de batalla, incluidos el ciberespacio y el espacio.

Conclusiones

Los potenciales adversarios de EE. UU. han aprendido estudiando las características de su nuevo estilo de combatir y la globalización ha facilitado la difusión de tecnologías militares avanzadas, ambos factores han permitido erosionar la ventaja militar competitiva que han gozado las fuerzas militares estadounidenses.

La utilización de capacidades A2/AD como estrategia ha existido a lo largo de toda la historia de la guerra, medidas tanto defensivas como ofensivas que restringen la proyección de fuerzas y niegan la libertad de movimiento. Hoy en día, representan una especie de estrategias asimétricas de «imposición de coste» e «influencia en los cálculos estratégicos» que buscan disuadir a un adversario tecnológicamente superior, planteándole incógnitas en sus decisiones o incluso derrotándolo.

La doctrina actual China potencia el uso de plataformas ofensivas y defensivas, con un amplio abanico de capacidades y utilización combinada de medios con el fin de impedir el acceso de las potenciales fuerzas adversarias al teatro Asia-Pacífico.

La ambiciosa modernización militar del Ejército Popular de Liberación, actualizando estrategias, planes y políticas de alto nivel refleja su intención de continuar transformándose en una fuerza más flexible y avanzada, capaz de realizar operaciones conjuntas de gran complejidad. La sinergia producida por la reestructuración de la fuerza aérea y composición, la modernización de las aeronaves y las políticas de personal garantiza que la PLAAF sea cada vez más capaz de luchar y ganar «guerras locales» a medida que avanza en su programa de modernización.

Actualmente, el alcance, la letalidad y la sofisticación de los sistemas anti-acceso y de negación de área, unido al desarrollo de conceptos doctrinales y operacionales y a la formación e instrucción del personal, amenazan el modelo de proyección y de maniobra de las fuerzas americanas y aliadas. Principalmente debido a que plantean unos costes económicos, operativos, estratégicos y políticos que impiden mantener el actual paradigma estratégico de defensa de EE. UU. basado en la presencia avanzada y proyección de poder.

A medida que China continúe implementando capacidades A2/AD, desarrollando las tecnologías necesarias y empleándolas a su máximo potencial, el control ejercido por EE. UU. de los espacios comunes globales se verá comprometido. Entraremos en una nueva era de hegemonía regional en el Pacífico Occidental, donde existirá un patrón más diferenciado de control, conformado por un sistema de esferas competitivas de influencia. Resultando una esfera de influencia de los Estados Unidos alrededor de los territorios aliados (incluidos la mayor parte de las cadenas de islas en disputa de la región); otra esfera china de influencia sobre la China continental; y finalmente, una zona de exclusión mutua o espacio de batalla disputado cubriendo gran parte de los mares de China Meridional y Oriental, en la que ninguna de las partes disfrutará de libertad de movimientos¹³².

¹³² Biddle, S. *Op. cit.*, pp. 43-48.

EE. UU. requiere de un nuevo modelo estratégico con el fin de acomodar su arquitectura de seguridad al entorno internacional. La tercera estrategia de offset simboliza la emergencia de este nuevo paradigma en su política de defensa, en la que, además de investigar nuevas capacidades mejoradas, pretende identificar un marco conceptual común que abarque una serie de nuevos conceptos operacionales, tecnológicos e industriales, y que le permita neutralizar los desafíos a su modelo actual de proyección de fuerza y, de paso, garantizar la supremacía militar futura sobre sus adversarios.

A pesar de la popularización del término A2/AD y su empleo para orientar la estrategia estadounidense, hay que tener en cuenta que cada caso es distinto. Al centrarse EE. UU. durante estos años en la tercera estrategia de compensación, aunque le ha ayudado a delimitar el problema, se está centrando demasiado en un asunto operativo cuando lo relevante es la estrategia que lo enmarca. En la definición del nuevo paradigma en la política de defensa de EE. UU., es necesario que se encuadre en una estrategia mucho más amplia, donde se revaloricen funciones más sutiles o silenciosas del instrumento militar, tales como la disuasión, la prevención, la vigilancia e inteligencia, y la diplomacia de defensa, entre otros, en detrimento de la intervención militar directa.

Además, una de las ventajas clave que tiene Estados Unidos sobre sus potenciales competidores es su sólida red de aliados y alianzas, por lo que la tercera estrategia de compensación no tendrá éxito sin la participación de sus aliados, por lo que la interoperabilidad no puede constituir un impedimento, siendo un factor crítico que no se está teniendo en consideración.

Aunque las nuevas tecnologías tienden a difundirse rápidamente por lo que las ventajas que proporcionan tienden a ser efímeras. Si bien, identificar y adquirir tecnologías innovadoras presenta desafíos importantes, estos no terminan una vez que se alcanzan esos dos pasos. Es entonces, cuando se deben integrar nuevas capacidades y nuevos conceptos operativos en la cultura de las Fuerzas Armadas, que no siempre es particularmente receptiva al cambio. Es necesario promover cambios en la cultura institucional, a fin de posibilitar la innovación al nivel organizacional. Desarrollar tecnología es solo el primer paso en innovación, ya que con qué se combate es tan útil como con la eficacia con la que se combate.

Finalmente, señalar que las capacidades A2/AD están proliferando a nivel global, en regiones como Europa del Este, Oriente Medio y África del Norte, que son de gran relevancia para Europa y, más concretamente, para España. Por lo que el debate que plantean las capacidades A2/AD debería plantearse. A nivel de las Fuerzas Armadas, la capacidad de innovación, de desarrollar e integrar nuevos conceptos operativos para conseguir ventaja de las tecnologías innovadoras; y a nivel político, la necesidad de proporcionar la suficiente estabilidad presupuestaria, incluso si algunos de los caminos de la innovación no dan frutos de inmediato.

Bibliografía

- Biddle, S. y Oerlich, I. (2016). Future Warfare in the Western Pacific. Chinese Anti-access/Area Denial, U.S. AirSea Battle, and Command of the Commons in East Asia». *International Security*. Vol. 41, n.º 1 (Summer), p. 10.

- Bitzinger, R. (2016). Third Offset Strategy and Chinese A2/AD Capabilities. *Center for a New American Security*. Pp. 3-4.
- BITZINGER, R., *et al.* (2017). Countering Anti-Access/Area Denial Challenges. Strategies and Capabilities. *RSiS*. Pp. 19-20.
- Clark, B., Gunzinger, M. y Sloman, J. (2017). Winning in the Gray Zone. *Center for Strategic and Budgetary Assessments (CSBA)*. P. 1.
- CLIFF, R., *et al.* (2007). Entering the Dragon's Lair. Chinese Antiaccess Strategies and Their Implications for the United States. *RAND Corporation*. P. 11.
- Colom, G. (2015a). Rumsfeld Revisited: la tercera estrategia de compensación estadounidense. *Revista UNISCI*, n.º 38, p. 77.
- (2015b). El poder aéreo en la tercera estrategia de compensación. *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*. Mayo, pp. 384-385.
- Cordesman, A., Hess, A. y Yarosh, N. (2013). Chinese Military Modernizaion and Force Development. A Western Perspective. *Center for Strategic & International Studies (CSIS)*. P. 189.
- Dalsjö, R., Berglund, C. y Jonsson, M. (2019). Bursting the Bubble. Russian A2/AD in the Baltic Sea Region: Capabilities, Countermeasures, and Implications. *FOI-R--4651--SE*. March, pp. 10-25.
- Department of Defense - United States of America (2019). Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America. Sharpening the American Military's Competitive Edge. P. 2.
- Flight International. (2020). World Air Forces 2020. P. FightGlobal 13-14. [Consulta: 20 de junio de 2020]. Disponible en: <https://www.flightglobal.com/download?ac=66025>
- Fukuda, J. (2015). Counteracting China's Anti-Access/Area Denial Capabilites. *Institute for International Policy Studies (IIPS)*. Volume 6, n.º1.
- García Sieiro, J.M. (2006). Planeamiento por capacidades. *Revista Española de Defensa*. Junio, n.º 220, p. 38.
- Granados, U. (2016). Las islas Spratly: internacionalización de un conflicto regional. 22 de febrero. [Consulta: 20 de junio de 2020]. Disponible en: <https://www.redalyc.org/jatsRepo/4337/433753443004/html/index.html>
- Hagel, C. (2014). Discurso del secretario de Defensa en la apertura del «Reagan National Defense Forum». Sim Valley. 15 de noviembre.
- Hammes, T. (2012). Offshore Control: A Prosposed Strategy for an Unlikely Conflict. *Institute for National Strategic Studies (INSS)*. Pp. 3-5.
- HUTCHENS, M., *et al.* (2017). Joint Concept for Access and Maneuver in the Global Commons. A New Joint Operational Concept. *JFQ* 84, p. 135.

- Krepinevich, A., Watts, B. y Work, R. (2003). Meeting the Anti-Access and Area-Denial Challenge. *Center for Strategic and Budgetary Assessments (CSBA)*. P. 1.
- Krepinevich, A. (2010). Why AirSea Battle?. *Center for Strategic and Budgetary Assessment (CSBA)*. P. 27.
- Kuper, S. (2019). The Teeth in China's Antiaccess/Area Denial Defences. *Defence Connect*. 24 abril.
- Missile Defense Project (2018). Missiles of China. *Missile Threat, Center for Strategic and International Studies*. [Consulta: 6 de junio de 2020]. Disponible en: <https://missilethreat.csis.org/country/china/>
- Martinage, R. (2014). Toward a New Offset Strategy. Exploiting U.S. Long-Term Advantages to Restore U.S. Global Power Projection Capability. *Center for Strategic and Budgetary Assessments (CSBA)*.
- Office of the Secretary of Defense (2016). Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2016. *Annual Report to Congress*. Pp. 42-43.
- Richardson, J. (2016). Deconstructing A2AD. *The National Interest*. Octubre.
- Ruiz, F. (2013). La importancia de los RPAS/UAS para la Unión Europea. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*. Documento de Opinión 78/2013.
- Shlapak, D. (2007). Coping with the Dragon. Essays on PLA Transformation and the U.S. Military. National Defense University. *Center for Technology and National Security Policy*.
- Simón, L. (2015). Offset strategy: ¿hacia un nuevo paradigma de defensa de EE. UU.? *Real Instituto Elcano*. ARI 14/2015, p. 2.
- Sonne, P. y Harris, S. (2018). U.S. Military Edge Has Eroded to A Dangerous Degree. *Study for Congress Finds. The Washington Post*. 14 noviembre.
- The Pacific Review. Washington's Perceptions and Misperceptions of Beijing's Anti-access Area-denial (A2-AD) 'Strategy': Implications for Military Escalation Control and Strategic Stability. *RPRE-2016-0037*. [Consulta: 20 de junio de 2020]. Disponible en: <http://mc.manuscriptcentral.com/rpre>

Artículo recibido: 22 de junio de 2020.

Artículo aceptado: 7 de enero de 2021.

Carmen RUIZ ARELLANO

Máster en Logística y Gestión Económica de la Defensa. Actuarial de Seguros.

Correo: carmenchu222@hotmail.com

Un análisis financiero de la industria española de defensa

A financial analysis of the Spanish Defence Industry

Resumen

El análisis de la industria española de defensa se encuentra aún en un estadio poco avanzado debido a la escasez de información adecuada y a la poca relevancia que tiene este tema en el mundo académico. En este trabajo se realiza una aproximación económico-financiera a la industria española de defensa a fin de profundizar en el conocimiento de algunos rasgos de su estructura, conducta y resultados. Para ello se utiliza el enfoque clásico ECR de la economía industrial. Se han considerado los años 2012 y 2016, a fin de mostrar los cambios que se han producido a raíz de la salida de la crisis económica.

Palabras clave

Industria de defensa, España, análisis ECR, ratios financieros.

Abstract

The analysis of the Spanish defense industry is still at an advanced stage due to the lack of adequate information and the little relevance that this topic has in the academic world. In this work an economic-financial approach is made to the Spanish defense industry in order to deepen the knowledge of some features of its structure, conduct and results. To this aim, the classic ECR approach of the Industrial Economics is used. The years 2012 and 2016 have been considered, in order to show the main changes that have taken place as a result of the exit of the economic crisis.

Keywords

Defense industry, Spain, SCP analysis, financial ratios.

Citar este artículo:

Ruiz Arellano, C. (2021). Un análisis financiero de la industria española de defensa. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n.º 18, pp. 305-328.

La autora desea agradecer la beca concedida por la Cátedra UCM-ISDEFE para la realización del Trabajo de Fin de Máster del cual se ha derivado esta publicación.

Introducción

El estudio de la industria española de defensa requiere de un conocimiento que va más allá de los habituales análisis que estudian la facturación, el empleo, las exportaciones y, en algunos casos variables vinculadas a la innovación. Por ello, en este trabajo se trata de profundizar en aspectos más novedosos unidos a variables de corte financiero, aunque sin excluir las clásicas, ya mencionadas. Esto permite un conocimiento más profundo de la industria complementando los aspectos de corte más clásico, con otros que prácticamente no han sido tratados.

Tal y como expone Fonfría (2012)¹ «El estudio del funcionamiento de la industria española de la defensa adolece de análisis tanto teóricos como empíricos que posean cierta profundidad y representatividad en este ámbito. En algunos casos se han realizado estudios de subsectores concretos de los que habitualmente se engloban en esta industria, pero con referencia, bien a un reducido número de empresas, normalmente las mayores y más representativas —suponiendo que su actividad representa el conjunto, sin que exista un estudio previo de este extremo, en general—, bien a un análisis de casos amplio, cuya representatividad estadística y resultados distan de ser extensivos al conjunto, bien a estudios agregados que no permiten el análisis de ciertos aspectos en detalle».

Como es conocido, la tendencia dentro de la Unión Europea (UE), conduce hacia un mercado en el que las industrias de los países quedan diluidas, tratando de que, en el largo plazo, haya una industria europea integrada siendo las grandes empresas las que conduzcan los destinos del resto de las empresas de las actuales industrias de defensa nacionales.

Esta situación puede ser muy positiva para aquellos países que tienen las empresas más grandes o conglomerados industriales muy potentes, como pueden ser el Reino Unido, Italia o Francia. Sin embargo, para países que tienen industrias más pequeñas el resultado puede que no sea demasiado positivo. Este sería el caso de España, ya que el tamaño intermedio de su industria de defensa le hace estar en una posición de desventaja frente a otros países, como los mencionados. Es por ello que se hace necesario un profundo conocimiento de las capacidades financieras de esta industria.

El objetivo de este trabajo es profundizar en el análisis de algunos aspectos económico-financieros de las empresas que forman la industria española de defensa en dos momentos del tiempo: en plena crisis económica, año 2012 y después de ella, año 2016. Es por lo tanto, un estudio de corte microeconómico y sectorial. Se considera que un mejor conocimiento de estos aspectos —que prácticamente no han sido analizados hasta el momento—, permitirá conocer algunas fortalezas y debilidades de la industria

¹ Fonfría, A. (2012). Estructura, conducta y resultados de la industria de defensa española. *Cuadernos Aragoneses de Economía*, 2.ª época, n.º 1-2, pp. 11-30.

y aportar ciertos conocimientos que puedan mejorar su posición dentro del conjunto europeo. Además puede servir para orientar a la política industrial de defensa.

No se han encontrado trabajos de corte financiero sobre la industria española de defensa que recojan las variables fundamentales (ingresos, costes, beneficios,...) a nivel empresarial, más allá de algunos análisis parciales y de empresas concretas².

La pregunta de investigación que se desea responder en este artículo se refiere a si la salida de la crisis económica ha permitido a las empresas de la industria de defensa mejorar sus resultados y si esto es así, cuales son los factores que han impulsado dicha mejora.

Para ello se plantea la siguiente hipótesis de investigación: la evolución de los beneficios de las empresas del sector depende de manera sustancial de los costes —unidos al comportamiento en el mercado— y, en menor medida de aspectos que tienen que ver con la estructura del mercado, ya que la existencia de poder de mercado —oligopolios y monopolios—, reduce el papel de los aspectos relativos a la estructura.

Enfoque teórico: paradigma estructura-conducta-resultados

El paradigma estructura-conducta-resultado (E-C-R)³, es el enfoque tradicional de la economía industrial y supone que hay una relación causal entre la estructura de una industria, la conducta de las empresas y sus resultados en ese mercado. Si bien esto ha sido así, en sus inicios⁴, a partir de los años 80 se observó que las relaciones no iban siempre en ese único sentido, sino que había efectos de los resultados a la conducta y de ella a la estructura.

Se parte de la existencia de unas condiciones básicas en la industria que se trate y que generalmente están dadas, como son el nivel de afiliación sindical, la regulación, etc., lo cual afecta a la estructura de mercado que puede surgir y esa a su vez al comportamiento o conducta de las empresas, lo que lleva a la obtención de unos resultados.

El valor de este enfoque, además de ser muy útil para el análisis industrial, se encuentra también en que permite realizar políticas industriales con un mayor conocimiento de lo que ocurre en el sector que se esté analizando. En definitiva, hay efectos de retroalimentación entre los diversos aspectos que forman el conjunto del paradigma E-C-R, de manera que cambios en los resultados o en la conducta empresarial pueden modificar la estructura del mercado y exigir cambios en las políticas aplicadas.

² Véase García Alonso (2010).

³ La explicación de este enfoque teórico se puede encontrar en Clarke (1993).

⁴ Mason y Bain en los años 50 del siglo XX desarrollaron este enfoque a partir de análisis de casos. Puede consultarse Bain (1956) para ver una descripción del método.

Se puede resumir de la siguiente manera, incluyendo el detalle de algunas variables, a modo de ejemplo:

Condiciones básicas de la industria
■ Estructura
■ Número de empresas
■ Dimensión relativa de las empresas
■ Grado de diferenciación del producto
■ Condiciones de entrada
■ ...
■ Conducta
■ Competencia en precios
■ Publicidad
■ Gastos en I+D
■ ...
■ Resultados
■ Grado de eficiencia
■ Reparto del excedente (consumidores + productores)
■ Tasa de introducción de nuevos productos
■ Beneficios
■ ...
Políticas públicas

Fuente: elaboración propia con base en Clarke (1993)⁵

Algunos trabajos más actuales sobre este enfoque muestran que es suficiente relacionar los beneficios de las empresas con el nivel de concentración en el mercado, es decir, con una variable que aproxime el poder de mercado. Con esto se estaría planteando que las restricciones a la competencia en un mercado —particularmente en el de defensa—, serían el resultado de variables de estructura fundamentalmente y que las variables de comportamiento quedarían en un segundo plano —Segura (2006)⁶—.

En el análisis que se va a realizar se tendrán en cuenta variables tanto de estructura del mercado, como de comportamiento y resultados de las empresas. Es importante considerarlas debido a los importantes problemas de competencia que hay en el sector de la defensa, al estar dominado por oligopolios e incluso monopolios. Sin embargo, cada vez son más importantes las pequeñas y medianas empresas (PYME), por lo que la propia estructura puede estar cambiando en determinados subsectores dentro del ámbito industrial de defensa. Lógicamente, ante cambios de la estructura industrial, las empresas han de modificar su comportamiento en el mercado por lo que es necesario considerar también este tipo de aspectos.

⁵ Clark, R. (1993). *Economía Industrial*. Madrid, Ed. Celeste.

⁶ Segura, J. (2006). Política de defensa de la competencia: objetivos, fundamentos y marco institucional. *Ekonomiaz*, n.º 61, primer cuatrimestre, pp. 16-39.

Siguiendo a García Alonso (2010)⁷ las líneas de política industrial de defensa han cambiado el tejido industrial hacia un importante crecimiento de la facturación del sector impulsando también la concentración, al menos hasta mitad de los 2000.

En definitiva, la conexión entre los diversos aspectos que forman el paradigma ECR, incluidas las políticas industriales —aunque estas últimas no son el objeto de este trabajo—, lleva a que se tengan que considerar aspectos microeconómicos de las empresas que forman parte de la industria española de defensa.

Definición del ámbito de análisis

Para la realización del trabajo de investigación que se ha llevado a cabo, en un principio hubo varios planteamientos ya que en el ámbito de la industria de la defensa es complicado obtener un volumen y desagregación adecuados de la información —o trabajos de investigación sobre el tema—. No obstante, existen varios artículos en los que se analiza la industria, particularmente, una parte de este trabajo se basa en los de Fonfría (2012)⁸ y Fonfría y Martí (2020)⁹, en los cuales se estudia la estructura, conducta y resultados de la industria de defensa española.

A fin de aportar nuevo conocimiento sobre el tema tratado por los trabajos mencionados, se optó por analizar indicadores financieros algo que hasta ahora no se había hecho. La mayor parte de los estudios sobre industria de defensa utilizan datos de corte sectorial y económico, sin ahondar en la estructura interna de las empresas, en lo tocante a su capacidad de financiación, o sus costes y beneficios. Esta es una novedad que aporta el análisis que se desarrolla en estas páginas.

La dificultad fundamental se encuentra en la obtención de datos homogéneos y comparables para las empresas incluidas en el análisis. Por lo tanto, se ha procedido a definir un ámbito de análisis lo que dio lugar a elegir una serie de empresas y tras ello enfocarlo en el análisis ECR que anteriormente se ha mencionado.

Tanto en la elección de las empresas como los sectores a estudiar, se ha tomado como referencia el informe anual sobre la industria que hace la Dirección General de Armamento y Material (DGAM) del año 2015, completando la información con informes de otros años ya que en las fechas en las que se comenzó con la investigación era el último año publicado. Finalmente, se ha procedido a la extracción de informa-

⁷ García Alonso, J.M. (2010). *La base industrial de la defensa en España*. Madrid, Ministerio de Defensa.

⁸ Fonfría, A. (2012). Estructura, conducta y resultados de la industria de defensa española. *Cuadernos Aragoneses de Economía*, 2.^a época, n.º 1-2, pp. 11-30.

⁹ Fonfría, A. y Martí, C. (2020). Spanish Defence Industry: A long way to go. En, *The Economics of the Global Defence Industry*. Londres y Nueva York, Hartley, K. y Belin, J. Routledge.

ción de la base de datos Orbis¹⁰. Dado que dicha base de datos ofrece la posibilidad de conocer un elevado número de los indicadores económico-financieros, se optó por aprovechar el esquema ECR yendo más allá de los aspectos económicos de mercado, quedando el esquema con las variables operativas del siguiente modo:

Condiciones básicas de la industria
■ Estructura
■ Ingresos operacionales (volumen de negocio)
■ Activos fijos
■ Activos totales
■ Número de empleados
■ Activos fijos/Activos totales
■ Conducta
■ Fondos de los accionistas
■ Fondos de los accionistas/Pasivos totales
■ Ratio de solvencia
■ Coste de material
■ Coste de los empleados
■ Costes totales
■ Coste de material/Coste total
■ Coste empleados/Coste total
■ Resultados
■ Resultados ordinarios antes de impuestos
■ Beneficio por empleado
■ Margen de beneficio
■ EBITDA ¹¹

Fuente: elaboración propia

Es necesario mencionar que no ha sido posible diferenciar totalmente entre la actividad civil y la militar de las empresas, por lo que esto se considera una limitación del análisis. No obstante, debido a la creciente dualidad (civil-militar) de multitud de tecnologías, productos y servicios, esta limitación tiende a reducirse a lo largo del tiempo.

¹⁰ Habiendo obtenido todos los datos de cada una de las empresas se procedió a la construcción de una base de datos con la ayuda de Visual Basic. Terminada la misma se importó al *software* de análisis: SPSS. De ahí se obtuvieron todos los resultados que aparecerán a lo largo del artículo, que en algunos aspectos han sido complementados por informaciones sectoriales al no haber datos de tipo empresarial.

¹¹ EBITDA (*Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation, and Amortization*): ingresos realizados menos gastos. Se excluyen los gastos financieros (impuestos, intereses, depreciaciones y amortizaciones de la empresa). Véase una definición más amplia en el anexo.

Con relación al conjunto de empresas incluidas, se ha seleccionado el conjunto de ellas que aportan la DGAM, TEDAE y AESMIDE¹² así como otras —fundamentalmente PYME—, de las cuales se tiene conocimiento que facturan en el ámbito de la defensa.

Análisis de la estructura

Analizar la estructura de mercado de una industria para la cual no hay una definición consensuada, no es tarea sencilla ya que nos encontramos con dificultades como pueden ser: difícil acceso a la información —no en todos los casos se dispone de dicha información, ni hay estadísticas oficiales— y dualidad en los datos ya que existen empresas que tienen diversificados sus negocios y trabajan tanto para sectores civiles como sectores militares.

En este caso, y dado que se ha optado por hacer un análisis más novedoso, de corte contable-financiero, a continuación se explicarán algunas de las variables financieras las cuales son una aproximación a la estructura del sector¹³.

En las siguientes tablas¹⁴, se muestran algunos datos estadísticos calculados para el estudio de las variables que se procederán a explicar¹⁵.

TABLA 1. DATOS DE LAS VARIABLES DE ESTRUCTURA AÑO 2012. FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON ORBIS

Estructura año 2012				
	N	Media	Desviación típica	C.V.
Ingresos operacionales (volumen de negocio)	85	22.824.599,53	50.529.741,36	2,21
Activos totales	85	55.398.538,18	213.781.701,05	3,86
Activos fijos	85	13.334.091,84	46.378.431,25	3,48
Número de empleados	82	1.608,90	5.111,74	3,18
Activos fijos/Activos totales	87	54.125.008,57	211.446.199,98	3,91

¹² TEDAE y AESMIDE son patronales de empresas. La primera estrictamente de defensa y la segunda de firmas que trabajan para las AAPP. En este último caso se han seleccionado únicamente aquellas que facturan también por bienes y servicios de defensa.

¹³ Véase el anexo para la definición de las variables que se utilizan.

¹⁴ Cifras en millones de \$ para todas las tablas de los indicadores estudiados.

¹⁵ La desviación típica es mayor que la media a causa de la existencia de valores extremos. Debido a la convivencia de empresas de muy distinto tamaño y características económico-financieras en la industria de defensa y, a que una gran mayoría de ellas son pymes, a la vez que un reducido número son empresas de gran tamaño, el efecto que se obtiene es una elevada dispersión.

N: Número de empresas. CV= Coeficiente de variación: se define como el cociente entre la desviación típica y la media.

TABLA 2. DATOS DE LAS VARIABLES DE ESTRUCTURA AÑO 2016. FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON ORBIS

Estructura año 2016				
	N	Media	Desviación típica	C.V.
Ingresos operacionales (volumen de negocio)	83	25.831.898,75	64.734.621,59	2,51
Activos totales	83	52.938.101,80	198.877.921,39	3,76
Activos fijos	83	10.957.521,64	32.079.376,09	2,93
Número de empleados	81	1.882,62	5.806,87	3,08
Activos fijos/Activos totales	86	51.091.423,83	195.580.978,07	3,83

Nota. El número de empresas es distinto entre ambos años debido a tres factores: los procesos de adquisición y venta entre empresas, la entrada y salida del mercado militar de algunas de ellas y la disponibilidad de información en cada uno de los años estudiados.

TABLA 3. TASAS DE VARIACIÓN (ESTRUCTURA) PERIODO 2012-2016

Tasas de variación (Estructura) periodo 2012-2016				
	N	Media**	Desviación típica**	C.V.
Ingresos operacionales (volumen de negocio)	86	3,14	6,39	3,15
Activos totales	81	-1,13	-1,79	-0,67
Activos fijos	78	-4,79	-8,80	-4,22
Número de empleados	78	4,01	3,24	-0,74
Activos fijos/Activos totales	78	-1,43	-1,93	-0,51

Fuente: elaboración propia con Orbis. ** En %

La primera de las variables que puede identificarse fácilmente, y que encaja en la definición, es la de los ingresos operacionales de las empresas o como también se le conoce, volumen de negocio. Conociendo su comportamiento nos puede arrojar luz acerca de cómo ha podido evolucionar la estructura de la industria. Tal y como era de esperar, el volumen de negocio en los años estudiados (2012 y 2016) ha crecido a una tasa media acumulativa del 3,14 % lo que nos induce a pensar que tras la crisis sufrida los resultados se han invertido produciéndose una mejora la cual denota que la industria ha empezado a crecer en positivo. Argumento que los datos sobre el número de empleados nos demuestra que así es. Entre el año 2012 y el 2016 se ha elevado el volumen de empleo en un 4,01 %, paralelamente al aumento de las ventas. Es decir, un mayor volumen de ingresos en las empresas ha llevado a contratar un mayor número de personas. Observando datos del PIB español¹⁶ en los mismos años, este muestra un crecimiento del 1,85 % lo que ayuda a que se produzca una evolución en el mismo sentido de estos dos indicadores económicos.

¹⁶ PIB nominal de España del año 2012: 1.039.052 millones de Euros. PIB nominal de España del año 2016: 1.118.522 millones de Euros. Datos extraídos del Banco de España.

Por todo ello cabría pensar que el gasto en defensa ha podido seguir una misma senda de crecimiento lo que veremos más adelante que no ha sido así. Los datos publicados por el Banco Mundial reflejan que prácticamente ha permanecido estabilizado (en el periodo 2013-2015) pero si comparamos 2012 y 2016 vemos una clara tendencia de decrecimiento. Los años de crisis han hecho que dicho gasto se reduzca de manera sustancial. El gráfico 1 así lo demuestra:

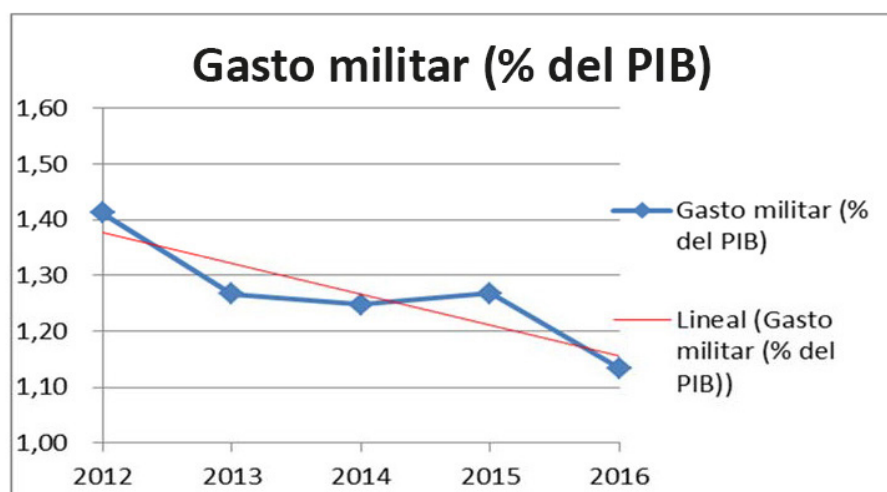


Gráfico 1. Gasto militar (% del PIB). Fuente: Banco Mundial basado en datos SIPRI

Encadenando una tendencia en disminución de los indicadores económicos nos encontramos con las dos siguientes variables a considerar: los activos fijos y los activos totales. Ambos nos reflejan la capacidad de una empresa para hacer frente a sus obligaciones. Es decir, si nos encontramos con una empresa que tiene un alto volumen de activos totales, se puede interpretar que ante una situación de problemas financieros —en la que tenga que hacer frente a obligaciones inesperadas—, pudiera hacer disminuir su volumen de activos y así mantenerse en el negocio sin verse demasiado perjudicada. Los activos se descomponen en activos corrientes —también conocidos como activos líquidos— que son los que explicarían las necesidades más inmediatas y que por tanto cubrirían el corto plazo, y por otro lado están los activos fijos —o no corrientes— que son los que dan información del comportamiento a largo plazo ya que son los activos que permanecen más de un ejercicio contable en el seno de la empresa.

Volviendo a las tablas anteriores (1, 2 y 3) y analizando qué ha ocurrido para estas dos últimas variables, se observa que las empresas han sufrido una ligera caída que va ligada a una descapitalización. Así, la crisis ha implicado un cambio de sus estrategias de negocio que les ha llevado a prescindir de parte de sus activos para poder hacer frente a deudas y/o sobrecostos inesperados.

Por último nos quedaría analizar la ratio entre los dos anteriores indicadores. Dicha ratio nos mostraría el porcentaje de activos fijos con respecto al total de los activos. Es decir, la fortaleza a largo plazo de las empresas para hacer frente a sus obligaciones. Se ve claramente que ha disminuido, como era de esperar, ya que la crisis ha podido ser

el detonante de llevar a cabo una reducción de los activos de las empresas para poder seguir generando volumen de negocio y no tener que tomar otro tipo de decisiones que podrían conducir al cierre de las mismas.

Variables financieras explicativas de la conducta empresarial

Del mismo modo que en el apartado anterior, en este punto se analizan las variables que explican la conducta empresarial en la industria de defensa con datos financieros de las empresas. Se relacionarán 3 indicadores a la par que algunas de sus ratios a fin de enriquecer y ayudar a obtener conclusiones de la senda que se ha seguido en el periodo estudiado.

TABLA 4. DATOS DE LAS VARIABLES DE CONDUCTA AÑO 2012. FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON ORBIS

Conducta año 2012				
	N	Media	Desviación típica	C.V.
Fondos de los accionistas	85	12.333.608,14	38.788.050,92	3,14
Fondos de los accionistas / Pasivos totales	87	32,96	22,98	0,70
Ratio de solvencia	85	2,48	3,84	1,55
Coste de material	81	13.555.125,96	34.743.865,55	2,56
Costes de empleados	83	4.951.161,91	10.183.237,67	2,06
Costes totales	87	17.343.811,97	42.542.989,85	2,45
Coste de material/Coste total	79	58,75	24,90	0,42
Coste de empleados/Coste total	79	41,25	24,90	0,60

Encadenando con lo comentado en el punto anterior, es inevitable considerar el papel del nuevo concepto de Industria 4.0¹⁷ que se está implantando y que a corto plazo parece poseer consecuencias importantes y ello se demuestra en los datos sobre los costes. En las siguientes tablas, se indican algunos estadísticos que ayudan a entenderlo.

17 Véanse Del Val Román, J.L. (2016, March). Industria 4.0: la transformación digital de la industria. En *Proceedings of the Conferencia de directores y decanos de ingeniería informática, Informes CODDII*, Valencia, Spain. P. 10 y Deloitte (2017). *Forces of Change: Industry 4.0. Deloitte Insights*. Madrid. Ambos trabajos destacan los procesos de digitalización industrial y sus efectos en la reducción de costes de diseño, operativos, mantenimiento, etc., así como la mayor integración que supone tanto en términos de activos físicos como de capital humano. Un ejemplo claro es el diseño y mantenimiento preventivos que se utilizan en el submarino S-80 que está construyendo Navantia.

TABLA 5. DATOS DE LAS VARIABLES DE CONDUCTA AÑO 2016

Conducta año 2016				
	N	Media	Desviación típica	C.V.
Fondos de los accionistas	83	12.710.204,13	33.808.903,56	2,66
Fondos de los accionistas / Pasivos totales	86	34,69	28,17	0,81
Ratio de solvencia	83	2,43	3,54	1,46
Coste de material	81	15.489.066,97	44.652.455,78	2,88
Costes de empleados	81	4.604.838,81	9.607.036,04	2,09
Costes totales	86	18.925.655,45	50.652.671,07	2,68
Coste de material/Coste total	79	60,25	23,97	0,40
Coste de empleados/Coste total	79	39,75	23,97	0,60

Fuente: elaboración propia con Orbis

TABLA 6. TASAS DE VARIACIÓN (CONDUCTA) PERIODO 2012-2016

Tasas de variación (Conducta) periodo 2012-2016				
	N	Media**	Desviación típica**	C.V.
Fondos de los accionistas	75	0,75	-3,38	-4,10
Fondos de los accionistas / Pasivos totales	75	1,29	5,22	3,88
Ratio de solvencia	81	-0,52	-1,98	-1,48
Coste de material	77	3,39	6,47	2,98
Costes de empleados	78	-1,80	-1,45	0,36
Costes totales	81	2,21	4,46	2,20
Coste de material/Coste total	73	0,63	-0,95	-1,58
Coste de empleados/Coste total	73	-0,92	-0,95	-0,03

Fuente: elaboración propia con Orbis. ** En %

Los costes para una empresa son de vital importancia y explican gran parte del comportamiento de las mismas. En media los costes de materiales han aumentado mientras que los costes de empleados han disminuido. Con respecto a los primeros, podría llegarse a pensar que es normal ya que se pasa de un año sumido en la crisis, al año 2016 que se ha salido de ella, por lo que los requerimientos de materiales se reducen al hacerlo la producción. Respecto a los costes de personal tiene una doble interpretación, es decir, o bien el número de empleados ha disminuido —en este caso no podría ser ya que anteriormente se comentó que creció a una tasa media del 4 % aproximadamente—, o que los salarios de los trabajadores han sido más bajos.

A fin de reforzar los argumentos anteriores, las ratios de dichos indicadores con respecto a los costes totales muestran —en la tabla 6— que han sufrido un incremento medio del 2,21 % es decir, los costes de materiales han crecido, no así el de los empleados. Esto último hace pensar que las empresas tienen menos intensidad en el uso de capital humano habiéndose incrementado la importancia y peso en la estructura de

costes, de las materias primas con las que trabajan las empresas dedicadas a la industria de defensa española¹⁸.

¿Qué comportamiento cabe esperarse de las ratios relacionadas con los costes?

Tanto la ratio del coste de material con respecto a los costes totales como el del coste de trabajadores con respecto a los totales no hace más que ilustrar la importancia que poseen en la situación de las empresas. En media tanto para el año 2012 como para el 2016 los costes de materiales representan más de la mitad en cuanto al total, con un leve aumento del 0,63 %. Sin embargo, la proporción de los desembolsos a empleados apenas llega a ser el 40 % respecto a los totales lo que también confirma la bajada salarial sufrida con la crisis.

Si nos fijamos en los fondos de los accionistas, se puede deducir que estos, aunque no en gran medida, confían en una mejora de la economía y del buen hacer de los empresarios ya que sus aportaciones medias aumentaron un 0,75 %. No hay que dejar de pasar por alto, que la proporción de los fondos propios con respecto a los pasivos totales en media han crecido un 1,29 %. Es decir, que como ya sabemos que los fondos prácticamente han permanecido estables, se deduce que el divisor del cociente ha caído y ha hecho disminuir las obligaciones de las empresas.

Uno de los aspectos que más se destacan de la industria de defensa es la importancia que tiene la I+D+i en su actividad, debido a las necesidades de generación de nuevas tecnologías. Aunque la base de datos Orbis no da información sobre este tema, se ha realizado una aproximación con información de TEDAE que da una idea aproximada de las inversiones en I+D+i para los sectores de los que hay información en esta fuente.

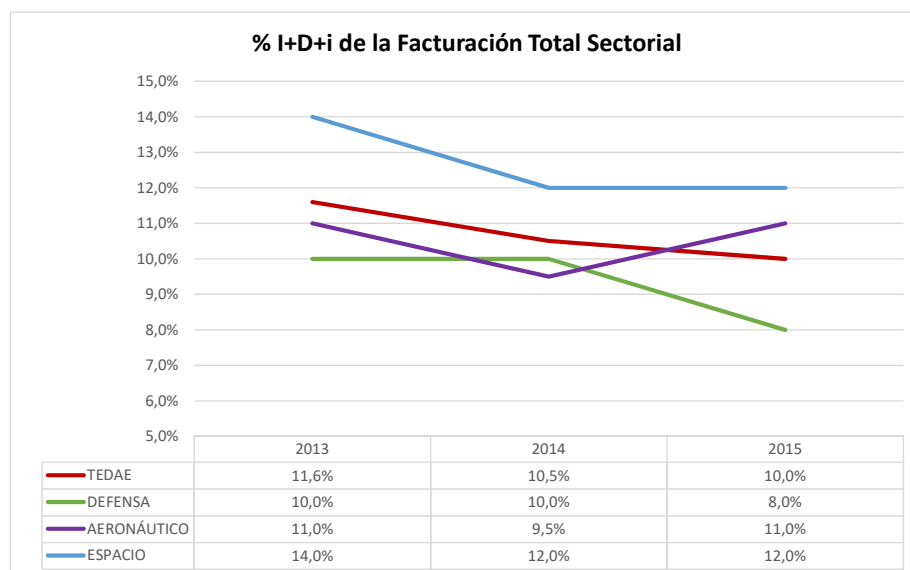


Gráfico 2. Inversión I+D+i de la facturación total en cada sector. Fuente: elaboración propia con datos TEDAE

¹⁸ Un buen ejemplo de ello podría ser la fibra de carbono en la fabricación de los aviones. Material muy costoso que un menor número de empleados puede manipular y un posible aumento de maquinaria que automatiza procesos de producción.

Tal y como nos describen las líneas que muestra el gráfico anterior, la tendencia de las inversiones en I+D+i en porcentaje de la facturación es ligeramente decreciente salvo en el sector aeronáutico que sufre oscilaciones en ambos sentidos con un crecimiento interanual entre los años 2014-2015 de casi un 16 % —valor similar a la caída que sufrió el periodo de 2013 a 2014—. En algunos de los sectores mostrados, se mantiene prácticamente constante en los intervalos interanuales como ocurre en defensa para los años 2013 y 2014, sector en que supone el 10 % de su facturación destinada a I+D+i. Algo similar ocurre en el sector espacio, tanto para el año 2014 como para el 2015, la inversión en I+D+i se mantiene en el 12 % de la facturación. Dado que es una variable que depende de la facturación, el gráfico 2 desvela lo sucedido para cada uno de los sectores tal y como se ha hecho anteriormente.

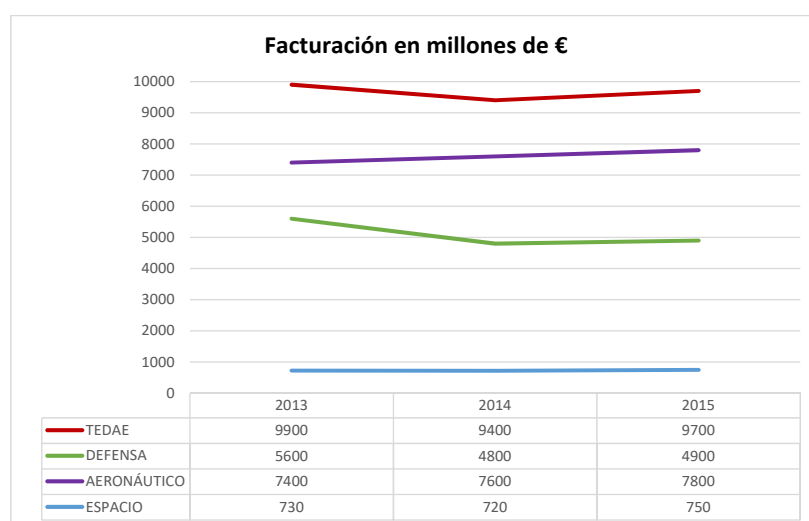


Gráfico 3. Facturación total en millones de €. Fuente: elaboración propia con datos TEDAE

Las cifras no nos muestran situaciones muy dispares entre la apuesta por la I+D+i y el volumen de la facturación en la industria de defensa española según los datos de TEDAE del periodo comprendido entre 2013 y 2015 en los diferentes sectores. Es decir, tanto en el sector espacio como en el aeronáutico la senda de crecimiento es prácticamente constante produciéndose un mayor aumento en este último según se aprecia en el gráfico. La mayor alteración se produce en defensa con una tasa de variación media acumulativa de un -6,45 %, lo cual refleja el impacto particularmente negativo que ha soportado.

Este resultado es ciertamente lógico, ya que las inversiones de contenido tecnológico elevado son de largo plazo y no se pueden modificar de forma sustancial debido a los elevados costes en los que puede incurrir la empresa.

Por último, hay que considerar la importancia del comercio exterior del sector. En general, por lo que se refiere a las exportaciones su peso es elevado, con una cifra que supone el 80 % del total de la facturación en defensa¹⁹.

19 DGAM (2017).

Las exportaciones representan porcentajes muy altos y con una tendencia creciente a pesar de las fluctuaciones ocurridas con la facturación. Esto es ocasionado como consecuencia de la crisis ya que las empresas han reorientado sus objetivos a clientes internacionales lo cual se debe a la reducción presupuestaria en España y, adicionalmente y de forma positiva conlleva una mayor diversificación de los riesgos.

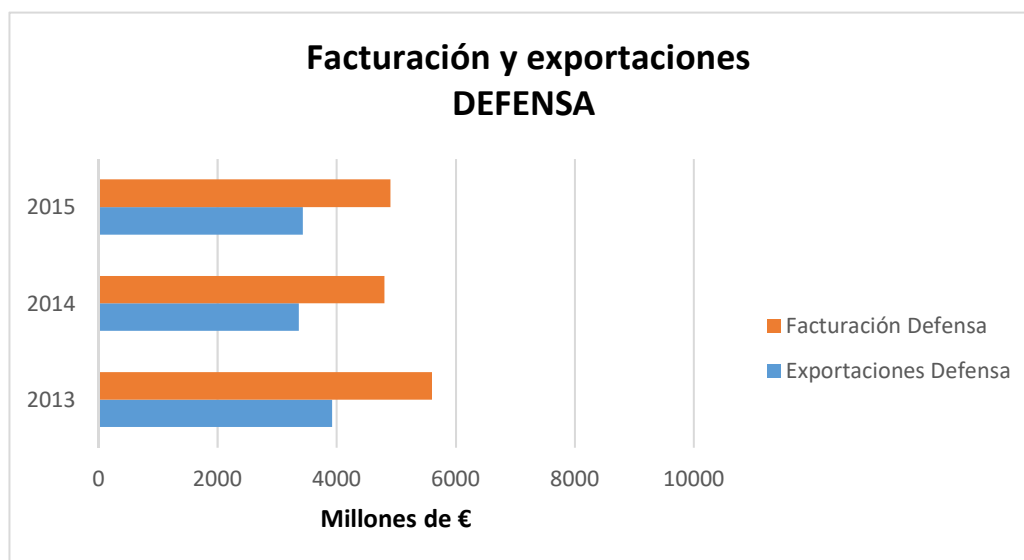


Gráfico 4. Facturación y exportaciones de Defensa. Fuente: elaboración propia con datos TEDAE

En el caso del sector aeronáutico, no se aprecian tasas negativas de variación ni con respecto a su facturación ni tampoco a su volumen de exportaciones. En definitiva, aunque no se hayan producido espectaculares crecimientos, se han generado tasas de crecimiento interanuales de un 2,7 % con un crecimiento medio acumulativo del 1,3 %, lo que demuestra una alta estabilidad.

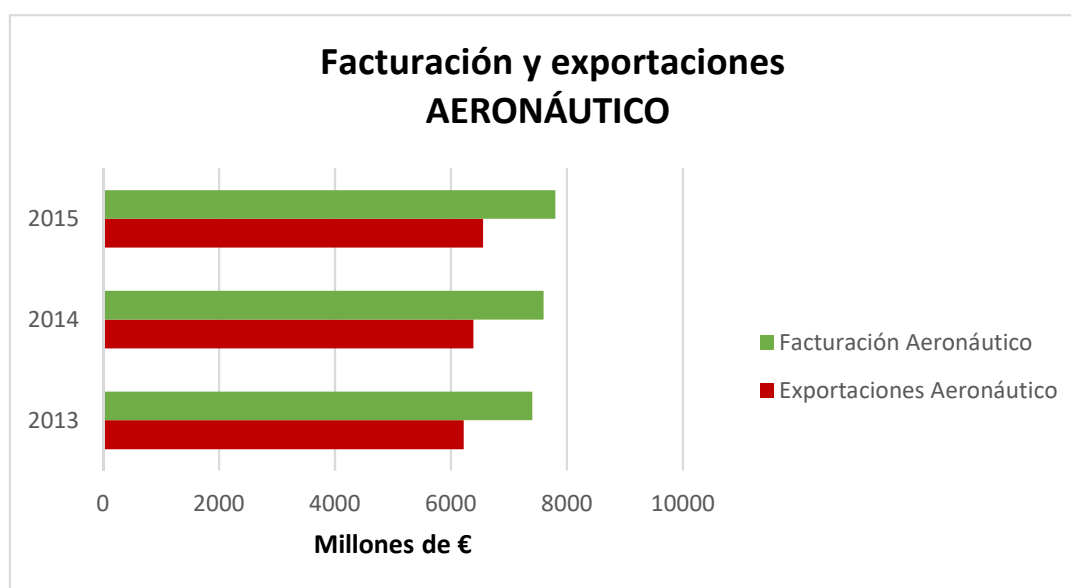


Gráfico 5. Facturación y exportaciones del sector aeronáutico. Fuente: elaboración propia con datos TEDAE

Por último, y con cuantías mucho menores que los sectores anteriores, en el sector espacial ocurre lo mismo que en el sector aeronáutico con las exportaciones siendo sus tasas de variación equivalentes. Este sector está en pleno desarrollo ya que hay varios proyectos que previsiblemente hagan que su facturación crezca, como el proyecto Galileo²⁰ (equivalente europeo al GPS americano) o el de observación de la Tierra²¹.

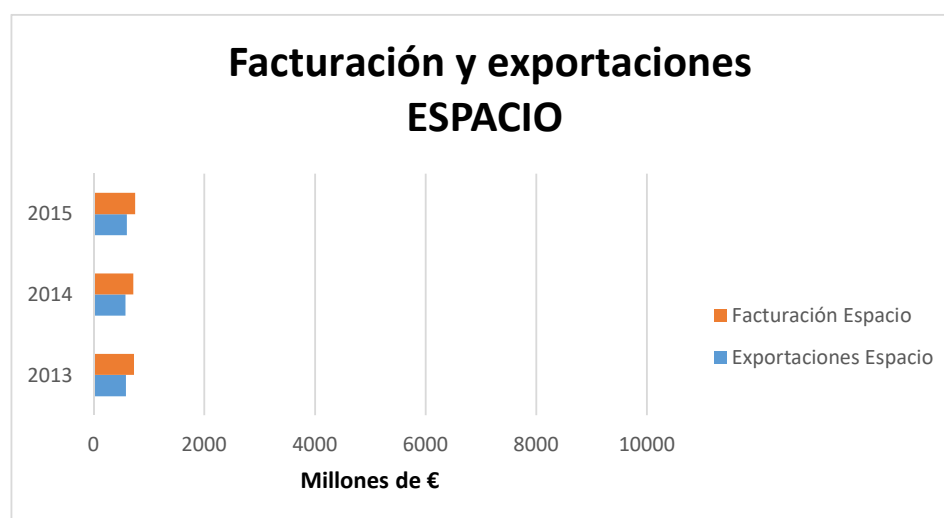


Gráfico 6. Facturación y exportaciones del sector espacio. Fuente: elaboración propia con datos TEDAE

Los resultados de las empresas

Para cerrar el esquema ECR de la metodología se van a analizar los resultados de las empresas a través de algunos indicadores. El primero de los indicadores —básico para analizar este último punto— son los resultados ordinarios antes de impuestos. Este dato nos informa de la evolución en un ejercicio contable descontando los pagos por impuestos. Es decir, es la suma que se obtiene tanto de los resultados de explotación —basados en la actividad principal de la empresa—, como de los resultados financieros.

A continuación, en las tablas 8, 9 y 10, se puede observar la evolución de dicha variable para el conjunto de la industria, tanto para el indicador que se ha comenzado a explicar, como para los siguientes que se procederán a detallar.

20 Galileo es un Sistema Global de Navegación por Satélite (GNSS) desarrollado por la Unión Europea que proporciona servicios de navegación: posicionamiento y tiempo. El programa Galileo posee una importancia estratégica para la independencia de la Unión Europea desde el punto de vista técnico ya que, hasta ahora, cualquier usuario que necesitase conocer datos de posicionamiento debía recurrir a servicios como GPS o GLONASS, bajo control de terceros países. También representa una importancia estratégica desde el punto de vista económico, pues se estima que el mercado de equipos y servicios que puede proporcionar Galileo superará los 10.000 M€ al año y supondrá la creación de numerosos puestos de trabajo de personal altamente cualificado. Disponible en: <https://www.inta.es/CPA/es/prs/>

21 Un claro ejemplo es el de la empresa Thales Alenia Space en España que ha participado en más de 120 satélites de observación de la Tierra. Programa europeo Copérnico y para los satélites meteorológicos Meteosat tercera generación (MTG) y GEO-KOMPSAT-2 de Corea del Sur, entre otros.

TABLA 8. DATOS DE LAS VARIABLES DE RESULTADO AÑO 2012

Resultados año 2012				
	N	Media	Desviación típica	C.V.
Resultados ordinarios antes impuestos	85	450.376,45	4.630.703,09	10,28
Beneficio por empleado	81	27,12	78,91	2,91
Margen de beneficio (%)	84	3,75	11,28	3,00
EBITDA	85	1.594.752,62	7.107.243,09	4,46

Fuente: elaboración propia con Orbis

TABLA 9. DATOS DE LAS VARIABLES DE RESULTADO AÑO 2016

Resultados año 2016				
	N	Media	Desviación típica	C.V.
Resultados ordinarios antes impuestos	83	1.099.100,30	6.340.980,05	5,77
Beneficio por empleado	80	26,03	68,36	2,63
Margen de beneficio (%)	83	3,40	15,06	4,43
EBITDA	83	2.202.839,69	6.671.113,18	3,03

Fuente: elaboración propia con Orbis

TABLA 10. TASAS DE VARIACIÓN (RESULTADOS) PERIODO 2012-2016

Tasas de variación (Resultados) periodo 2012-2016				
	N	Media**	Desviación típica**	C.V.
Resultados ordinarios antes impuestos	59	24,99	8,18	-13,45
Beneficio por empleado	55	-1,02	-3,52	-2,53
Margen de beneficio (%)	59	-2,44	7,50	10,19
EBITDA	62	8,41	-1,57	-9,21

Fuente: elaboración propia con Orbis. ** En %

Es importante ver cómo, en media, los resultados antes de impuestos han tenido un espectacular crecimiento siendo de casi un 25 % durante el periodo considerado. Este porcentaje es muy elevado dado que a lo largo del estudio de las anteriores variables, apenas superaban el 10 % en muchos de los casos. Sin embargo, y aunque el crecimiento es importante, es muy similar al del conjunto de las empresas no financieras españolas, tal y como apunta el Banco de España²².

Por un lado, en el año 2012 el panorama económico español no contaba con las mejores de las condiciones lo que hacía que las empresas dedicadas a productos para la defensa se hayan visto particularmente afectadas y de ahí el resultado obtenido. Una vez habiéndose producido la recuperación de la economía, el año 2016 y, debido a la importante capacidad exportadora de las empresas, a su creciente carácter dual y a una mayor renovación de sistemas de armas que se estaban quedando obsoletos

.....

22 Mendéz y Mulino (2017).

—fundamentalmente mantenimiento—, la industria de defensa comenzó a mejorar sus resultados.

Atendiendo a los datos que se indican con respecto al coeficiente de variación, se puede observar que en el año 2016 se produce una mayor estabilidad en media con respecto al 2012. Dicho de otro modo, el comportamiento de los resultados antes de impuestos en la crisis tenía el doble de dispersión con respecto a la media que en el año 2012 lo cual indica una generalización de los resultados positivos en 2016 del conjunto de las empresas.

En relación con el margen de beneficios, según la definición de la base de datos de la que se han obtenido los datos, este es el cociente entre las ventas y los resultados ordinarios antes de impuestos. La evolución de esta ratio muestra un importante crecimiento del beneficio respecto de las ventas lo cual arroja una tasa de crecimiento del cociente negativa entre 2012 y 2016 del 2,44 %.

Respecto al beneficio por empleado, cabe esperar —según lo analizado anteriormente respecto a los indicadores relacionados— que haya disminuido. De hecho su tasa de crecimiento anual acumulativa es del -1,02 % lo que indica que, en media, el aumento del número de empleados es superior al de los beneficios, por lo que la tasa de crecimiento de los resultados no ha crecido lo suficiente para que pueda generar mayores beneficios por cada empleado contratado. A causa de ello, se induce que no aumenten los salarios por los mayores costes por persona contratada.

Finalmente, la última variable financiera que se ha incluido es el EBITDA. El crecimiento que muestra esta variable es superior al 8 %, lo cual se encuentra en línea con la evolución del conjunto de los indicadores de resultados vistos anteriormente, junto con una acusada reducción de la variabilidad en más de un tercio.

Un análisis preliminar de las relaciones ECR

Una vez estudiados los aspectos de estructura, conducta y resultados de manera separada y habiendo extraído algunas de las características más importantes de cada uno de ellos, se va a realizar un análisis conjunto de los tres.

Como se ha dicho, y ha expuesto Segura (2006), sería suficiente relacionar los beneficios de las empresas con el nivel de concentración, que refleja el poder de mercado para poseer una visión suficiente de las relaciones subyacentes. Es decir una variable de estructura del mercado con otra de resultados.

Hay algunos trabajos que analizan este tema a través de la denominada hipótesis de «transferencia del coste». Es decir, como las empresas de defensa tienen poder de mercado al haber oligopolios, pueden transferir los aumentos de sus costes al precio que cobran al cliente, es decir al Ministerio de Defensa, sin que ello merme su beneficio²³.

²³ Rogerson (1992).

Este resultado se ha comprobado por Fonfría y Correa-Burrows (2010)²⁴ al explicar el beneficio de las empresas españolas de defensa a partir de variables que tienen que ver con el poder de mercado y el comportamiento con relación a variables de contratación.

En el caso que nos ocupa, se ha planteado un modelo en el cual el EBITDA, expresivo de los resultados de las empresas se ha hecho depender tanto de variables de estructura —la concentración y el tamaño de las empresas según sus ventas—, como de comportamiento —importancia de los costes, papel de la financiación a través de los fondos de los accionistas y la ratio de solvencia de las empresas—. El motivo de incluir las variables de comportamiento es doble. Por un lado se espera que aporten una mayor explicación de los resultados empresariales y por otro, dado que no hay estudios sobre los aspectos financieros de las empresas de defensa, se ha querido analizar el peso que puedan tener en la explicación de la variable dependiente.

Se han estimado tres modelos a fin de tener en consideración los distintos aspectos relativos al enfoque ECR. En los tres se incluyen variables de costes, ya que se considera que son el factor clave en la definición de los beneficios. En el modelo 1 se han incluido los ingresos por ventas ya que son la segunda variable que define los beneficios.

$$EBITDA = \beta_0 + \beta_1 \text{Ingresos} + \beta_2 \text{Costes Laborales} + \beta_3 \text{Costes Materiales}$$

El segundo modelo incluye la perspectiva de la concentración mencionada antes, pero las ventas han tenido que excluirse por la alta correlación existente.

$$EBITDA = \beta_0 + \beta_1 \text{Costes Laborales} + \beta_2 \text{Costes Materiales} + \beta_3 \text{Concentración}$$

El último modelo también incluye las variables de resultados.

$$EBITDA = \beta_0 + \beta_1 \text{Costes Laborales} + \beta_2 \text{Costes Materiales} + \beta_3 \text{Concentración} \\ + \beta_4 \text{C. Fondos de los Accionistas} + \beta_5 \text{Ratio Solvencia}$$

En definitiva, una vez realizadas las estimaciones en los tres modelos los costes son significativos y como era de esperar con signo negativo. Tanto los ingresos como la concentración también son significativos en los modelos en que se han incluido, lo que apoya la idea de que el poder de mercado es muy importante en la definición de los beneficios en la industria de defensa, cuanto mayor es, mayor probabilidad de obtener beneficios elevados. Sin embargo, ninguna de las variables de comportamiento resulta significativa. Este resultado va en la línea de lo dicho por Segura (2006) ya que el papel de la concentración, como poder de mercado es tan importante que eclipsa las variables de comportamiento.

24 Fonfría, A. y Correa-Burrows, P. (2010). Effects of military spending on the profitability of the Spanish defence contractors. *Defence and Peace Economics*. Vol. 21, n.º 2, pp. 177-192.

TABLA 11. MODELOS ESTIMADOS

Variables	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Constante	0,011 (0,058)	0,023 (1,093)	-0,344 (-0,946)
Ingresos	5,775 (19,989)	s.e.	
Costes laborales	-1,182 (-10,904)	-0,746 (-3,999)	-1,158 (-10,333)
Costes de material	-4,801 (-19,720)	-3,427 (-8,180)	-4,728 (-18,432)
Concentración		3,676 (7,395)	5,680 (18,627)
Fondos de los accionistas/ Pasivos			0,054 (1,114)
Ratio de solvencia			0,011 (0,230)
R2 corregido	0,84	0,54	0,83
DW	2,021	2,048	2,138
F	137,310	29,820	66,432
N.º observaciones	79	79	78

Variable dependiente: EBITDA. Fuente: elaboración propia

Nota: s.e.: sale de la estimación por colinealidad

Principales conclusiones

Tras el análisis realizado en este trabajo de investigación basado en la metodología E-C-R, se puede concluir que la salida de la crisis económica ha permitido a las empresas de la industria de defensa mejorar sus resultados de manera muy sustancial, con respecto a otros sectores²⁵ de la economía.

Tanto es así que se ha demostrado que, tanto el volumen de negocio como el número de empleados ha aumentado, y ello sin apenas verse afectada la solvencia de las empresas ya que contaban con la fortaleza suficiente en sus activos para poder afrontar situaciones sobrevenidas a causa de la crisis en que la economía estaba sumergida. Situación que los accionistas han evaluado en positivo lo cual ha hecho posible la estabilidad en el capital de los fondos propios de las empresas.

Aunque el gasto en defensa ha sufrido caídas, las exportaciones han sido de vital importancia lo que ha hecho que se diversifiquen los negocios y se reorienten a un mercado más globalizado.

²⁵ Los sectores considerados son los que se encuentran dentro de la industria manufacturera según la CNAE (Clasificación Nacional de Actividades Económicas).

Atendiendo a la hipótesis en la que se ha fundamentado el trabajo, los modelos planteados y evaluados confirman que efectivamente los resultados de las empresas dependen en gran medida de los costes y de la estructura de mercado, ya que esta última se ve condicionada por la existencia de oligopolios y también —en algunos casos— de monopolios. Sin embargo, el comportamiento empresarial no se muestra como factor explicativo básico.

No se debe olvidar que el trabajo cuenta con algunas limitaciones como la de no poder discernir totalmente entre la actividad militar y civil ya que cada vez más, las sinergias que se producen en empresas con actividad focalizada para negocios militares se aprovechan en el ámbito civil y viceversa. También, y siendo lo que más dificulta el análisis, es la disponibilidad de los datos ya que en algunos de los casos se han obtenido de informes sin disponer de cifras a nivel empresarial que harían posible un mejor estudio.

A raíz de ello y como futura posible línea de investigación podría llevarse a cabo un estudio basado en el análisis comparativo con variables de tipo financiero entre la industria española y la industria europea. Analizando, para esta última, las empresas de mayor importancia a nivel europeo.

La mayor aportación de valor añadido de este estudio puede ser el uso de indicadores contable-financieros que hasta el momento no se había realizado de manera sistemática, aunque aún queda mucho por hacer.

Por último, se pueden derivar dos aspectos relacionados con la política industrial de defensa. El primero es que, hay que analizar las diferencias que puedan existir entre los diversos subsectores que conforman la industria española de defensa, ya que las estructuras de mercado son también distintas. En segundo lugar, dado que los beneficios de las empresas dependen de la estructura del mercado, los cambios que se están viviendo en la UE, con una mayor colaboración empresarial y la financiación de proyectos innovadores, va a modificar la estructura del mercado español de defensa en pocos años, lo que afectará claramente a los beneficios de las empresas.

Bibliografía

- Bain, J.S. (1956). *Barriers to new competition*. Harvard University Press. Cambridge, Mass.
- Canales, A. y Huerta, J. (2018). Comentarios a la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público. Madrid, Estudios Jurídicos. *Boletín Oficial del Estado*.
- Clark, R. (1993). *Economía industrial*. Madrid, Ed. Celeste.
- DGAM (2016). Industria de defensa de España. Informe 2015. Madrid, Ministerio de Defensa.
- Deloitte (2017). Forces of Change: Industry 4.0. *Deloitte Insights*. Madrid.

- Duch-Browm N. y Fonfría, A. (2014). Market structure and technical efficiency of Spanish Defence contractors. *Defense and Peace Economics*, 25(1), pp. 23-38.
- Enguítanos, A.M. (2009). *Diccionario de contabilidad, auditoría y control de gestión*. Madrid, Ecobook.
- Fonfría, A. y Correa-Burrows, P. (2010). Effects of military spending on the profitability of the Spanish defence contractors. *Defence and Peace Economics*. Vol. 21, n.º 2, pp. 177-192.
- Fonfría, A. (2012). Estructura, conducta y resultados de la industria de defensa española. *Cuadernos Aragoneses de Economía*, 2.ª época, n.º 1-2, pp. 11-30.
- Fonfría, A. y Martí, C. (2020). Spanish Defence Industry: A long way to go. En, *The Economics of the Global Defence Industry*. Londres y Nueva York, Hartley, K y Belin, J. Routledge.
- García Alonso, J.M. (2010). *La base industrial de la defensa en España*. Madrid, Ministerio de Defensa.
- Indicator (2018). Disponible en: <https://basededatos.indicator.es/>
- Méndez, A. y Mulino, M. (2017). *Resultados de las empresas no financieras en 2016 y hasta el tercer trimestre de 2017*. Boletín Económico 4/2017. Madrid, Banco de España.
- Segura, J. (2006). Política de defensa de la competencia: objetivos, fundamentos y marco institucional. *Ekonomiaz*, n.º 61, primer cuatrimestre, pp. 16-39.
- Rogerson, W.P. (1992). Overhead allocation and incentives for cost minimization in defense procurement. *The Accounting Review*, n.º 67, pp. 671-690.
- WebFinance, Inc. (2018). Disponible en: <http://www.investorguide.com/>

ANEXO

Activos fijos. Véase activos no corrientes. (Enguítanos, 2009, pág. 15).

Activo no corriente. Recursos económicos destinados a servir de forma duradera en las actividades de la empresa, incluidas las inversiones financieras cuyo vencimiento, enajenación o realización se espera habrá de producirse en un plazo superior a un año. (Enguítanos, 2009, pág. 18).

Activo fijo. Por definición, un activo fijo es un recurso o bien de la empresa que no puede ser fácilmente liquidado (es decir, convertido en dinero). Puede tratarse de recursos de tangibles o intangibles. Ejemplos de activos fijos tangibles: propiedades de la empresa, el equipamiento, mobiliario. Ejemplos de activos fijos intangibles: patentes, copyrights, logos y otras marcas de la empresa, así como las acciones. (Economía, 2016).

Activos totales. Cantidad final de todas las inversiones brutas, efectivos y equivalentes, cuentas pendientes y otros activos como están presentados en el balance (<http://www.investorguide.com/>).

Activos fijos/Activos totales. Proporción de los activos fijos con respecto a los activos totales.

Beneficio por empleado. Resultado del cociente entre los beneficios netos de una empresa y el total de los empleados de esa misma empresa.

Coste de material. Costes derivados de los materiales necesarios para la actividad principal de una empresa.

Costes de los empleados. Coste por cada persona contratada en la empresa.

Costes totales. Suma de los costes de todos los factores consumidos o aplicados al objeto de coste. Puede hablarse de coste total tanto en referencia a la totalidad de los recursos productivos aplicados a un objeto de coste como en relación al total de costes de una determinada categoría. El primer caso, puede ser el de coste total de la producción, concepto que agrupa todos los costes aplicados a la producción, mientras que, por ejemplo, el segundo caso es el del coste indirecto de una sección de costes o de la empresa. (Enguítanos, 2009, pág. 75).

Coste material /Costes totales. Proporción del coste de los materiales con respecto a los costes totales de la empresa.

EBITDA. Es un indicador financiero que busca concretar las ganancias o la utilidad conseguida por una empresa o proyecto, sin tener en consideración los impuestos, gastos financieros y otros gastos contables que no implican la salida de dinero en efectivo, como pueden ser las amortizaciones, intereses, impuestos y depreciaciones. (Economía, 2016).

Fondos de los accionistas. Fondos aportados por los inversores tenedores de acciones, bonos, etc.

Pasivos totales. Valor total de los recursos que financian los activos de la empresa. Han de ser iguales a los activos totales.

Fondo de los accionistas/Pasivos totales. Proporción de los fondos de los accionistas respecto de las obligaciones totales que tiene la empresa.

Ingresos operacionales (volumen de negocio). Es el conjunto total de ingresos que recibe una empresa como consecuencia de su actividad. Estos ingresos proceden directamente de las transacciones económicas que han sido efectuadas por la empresa durante un tiempo determinado. Además, el concepto de **volumen de negocio** comprende directamente el valor total de aquellos bienes y servicios que la empresa ha vendido y prestado en su día a día.

Margen de beneficio (%). Es la diferencia positiva que espera conseguir una organización, una vez que a los ingresos totales se les reste los costes totales, siempre dentro de un periodo contable. En la mayor parte de las entidades, se tiene como referencia de tiempo un año, aunque en función de sus necesidades también puede ser trimestral o semestral. (Economía, 2016).

Número empleados. Volumen de empleo directo que posee una empresa durante un ejercicio económico.

Ratio de solvencia. Es una de las métricas clave para medir la capacidad que tienen las empresas de hacer frente a sus deudas y otro tipo de obligaciones. La ratio de solvencia sirve para indicar si el *cash-flow* (o flujo de caja), es decir, el dinero del que dispone la empresa es suficiente para que esta haga frente a sus deudas a corto y largo plazo. También tiene en cuenta la depreciación de los bienes de la compañía. Es decir, mide la capacidad de hacer frente a todas sus obligaciones y no solo sus deudas. (Economía, 2016).

Resultados ordinarios antes impuestos. Es el total que resulta de sumar los resultados de la explotación (principal actividad de la empresa) y los resultados financieros.

Artículo recibido: 29 de diciembre de 2020.

Artículo aceptado: 20 de abril de 2021.

Ramón ALARCÓN SÁNCHEZ

Doctorando en Seguridad Internacional. IUGM-UNED

Correo: ralarconso@alumno.uned.es

Modernidad tecnológica y propaganda terrorista: propuesta de un análisis discursivo para enfrentar los mensajes del terrorismo en la era digital

Technological modernity and terrorist propaganda: proposal of a discursive analysis to face the messages of terrorism in the digital age

Resumen

El terrorismo es un fenómeno multidimensional donde la comunicación, la política y la búsqueda de legitimidad juegan un papel decisivo. Este trabajo de investigación aborda su estudio desde varias perspectivas. Inicialmente realiza una aproximación a las características de la modernidad tecnológica, donde lo digital tiene una importancia colosal, y examina críticamente la fenomenología de este presente, así como sus implicaciones sociopolíticas, económicas y culturales. Con ello, se crea una atalaya desde la que observar con una mejor óptica los siguientes apartados, que se ocupan de examinar el terrorismo desde distintas posiciones para, finalmente, plantear un análisis discursivo que, sintetizando los principales mecanismos psicosociales utilizados por los terroristas en su propaganda, permite advertir sus trucos dialécticos. El conocimiento resultante de este análisis y las lecciones aprendidas

al respecto constituyen un apoyo fundamental para los medios de comunicación y para la ciudadanía en general teniendo en cuenta que internet posibilita que el terrorista distribuya masiva y globalmente sus mensajes.

Palabras clave

Tecnología, terrorismo, propaganda, yihadismo, redes sociales.

Abstract

Terrorism is a multidimensional phenomenon where communication, politics and the search for legitimacy play a decisive role. This research work tackles its study from several perspectives. Initially, it approaches the characteristics of technological modernity, where 'the digital' has colossal importance, and critically examines the phenomenology of this present, as well as its socio-political, economic and cultural implications. This creates a vantage point from which to observe the following sections from a better perspective, which examine terrorism from different positions and, finally, proposes a discursive analysis that, by synthesizing the main psychosocial mechanisms used by terrorists in their propaganda, allows us to see their dialectical tricks. The knowledge resulting from this analysis and the lessons learned in this respect constitute a fundamental support for the media and citizens in general, taking into account that the Internet makes it possible for terrorists to massively and globally distribute their messages.

Keywords

Technology, terrorism, propaganda, jihadism, social media.

Citar este artículo:

Alarcón Sánchez, R. (2021). Modernidad tecnológica y propaganda terrorista: propuesta de un análisis discursivo para enfrentar los mensajes del terrorismo en la era digital. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n.º18, pp. 329-364.

Introducción

Una de las primeras acciones que los talibanes hicieron al tomar de nuevo Afganistán fue dar una rueda de prensa donde desplegaron un arsenal de buenas palabras e intenciones conciliadoras¹. Del mismo modo, son activos en las redes sociales compartiendo contenido acorde a sus intereses. La preocupación por dar una buena imagen es significativa, porque está en juego la legitimidad entre los afganos —crucial si se desea gobernar el Estado— y entre la comunidad internacional. Las brutalidades, como lo fue en su día el asesinato de Mohammad Najibullah, no interesan, al menos públicamente, si bien debe destacarse la filtración a los medios de un informe redactado por el Norwegian Center for Global Analyses que señala que los talibanes buscan «puerta por puerta» a las personas que colaboraron con las fuerzas estadounidenses y de la OTAN².

La estrategia comunicativa talibán tiene dos pilares fundamentales: la proyección hacia los medios de comunicación tradicionales (rueda de prensa) y la creación y distribución de contenido propio (redes sociales). En la era digital no puede dejarse pasar la oportunidad de ser plenamente autónomo en cuanto a lo que se genera y difunde, sobre todo cuando desde hace años no requiere medios costosos. Previamente, Al Qaeda, y sobre todo *Islamic State of Iraq and the Levant* (ISIL)³, utilizaron internet como difusor de propaganda, aunque cada uno apostó por estrategias diferentes. Sin entrar en detalles explicativos, ISIL abogó por contenido violento, sanguinario y morboso, mientras que los talibanes prefieren soslayar los excesos y mostrarse como los garantes de la seguridad y la gobernabilidad en Afganistán, al menos en los momentos iniciales de su régimen; no hay que olvidar que la situación es inestable y podría degenerar en escenas de violencia pública explícita. Quizá también desean evitar que se les elimine de algunas redes sociales que les otorgan una formidable publicidad.

A partir de aquí, si se desea tener una mejor perspectiva ha de hacerse una lectura amplia, conociendo lo mejor posible el contexto histórico actual: el tiempo de la red, la aceleración, la hipervelocidad, la instantaneidad, los estímulos incesantes... Cuanto mejor se conocen las piezas de este rompecabezas, más sentido adquiere la modernidad tecnológica. La pretensión de esta investigación es, por un lado, ofrecer esta lectura necesaria del presente para, sobre ello, explicar la relación entre el terrorismo, la legitimidad, la comunicación y la propaganda digital. Es una tarea compleja, puesto que supone acudir a diferentes disciplinas, además de requerir de una profunda abstracción

¹ Transcript of Taliban's first news conference in Kabul (2021) . *Al Jazeera* [en línea]. Disponible en: <https://www.aljazeera.com/news/2021/8/17/transcript-of-talibans-first-press-conference-in-kabul>

² Taliban conducting «targeted door-to-door visits»: UN document (2021) . *Al Jazeera* [en línea]. Disponible en: <https://www.aljazeera.com/news/2021/8/20/taliban-un-report-afghanistan-door-to-door-revenge>

³ También denominado Estado Islámico (EI), Estado Islámico de Irak y el Levante (EIL), Islamic State (IS), Islamic State of Iraq and Syria (ISIS) y Dáesh.

para acomodar las piezas del puzzle y extrapolarlo al funcionamiento del terrorismo actual. La culminación de este proceso es un análisis discursivo basado en mecanismos psicosociales que, como si de una lente se tratara, permiten visualizar los mensajes terroristas advirtiéndolos sus trucos dialécticos, lo que podría ayudar a evitar que algunos sujetos caigan en las redes del terrorismo al percatarse de las estrategias utilizadas.

Características de la modernidad tecnológica

Este complejo apartado se afronta principalmente con tres autores que han escudriñado el ser moderno y sus propiedades: Alvin Toffler, Paul Virilio y Zygmunt Bauman. No son los únicos críticos relevantes de la modernidad —Adolfo Vázquez Rocca recuerda a Sigmund Freud, Theodor Adorno, Max Horkheimer, Lev Shestov y Franz Kafka⁴—, pero su elección obedece a su excelente compenetración: mientras que Toffler reconoce en *La tercera ola* (1980) que se centra menos en la aceleración y más en los destinos hacia los que lleva el cambio, Virilio, en *El ciber mundo, la política de lo peor* (1997), y Bauman, en *Modernidad líquida* (1999), hacen una honda deliberación sobre la aceleración y cómo afecta a la sociedad. En conjunto, sus aportaciones son sumamente interesantes en lo que respecta al mundo digital que nos envuelve.

Toffler⁵, haciendo un gran ejercicio de síntesis —él mismo advierte que su escrito implica «simplificar, generalizar y comprimir»— identifica tres cambios disruptivos en la historia de la humanidad, que denomina «olas». La primera vino con la revolución neolítica y duró hasta mediados del siglo XVII-XVIII, la segunda nació con la revolución industrial y para mediados del siglo XX estaba claramente instaurada, mientras que la tercera está en marcha y supone el advenimiento de una sociedad bautizada de múltiples formas: «posindustrial», «superindustrial», «tecnetrónica» y «científico-tecnológica». Lo fundamental es que modifica tres aspectos clave: la «tecnosfera», vocablo que agrupa el sistema energético, de producción y de distribución de una sociedad; la «sociosfera», u organización sociofamiliar y laboral; y la «infosfera», que se refiere a la producción y distribución de la información. Estos cambios «interolas» generan tensiones y conflictos recogidos en la expresión «superlucha». En la actualidad, la segunda y tercera ola se asemejan a placas tectónicas que, ocasionalmente, se rozan produciendo estragos.

Una sociedad situada en la primera ola utiliza como fuentes de energía a los humanos y animales, al mismo tiempo que aprovecha la energía mecánica natural. Se organiza en familias extensas y, relata Toffler, el parentesco y la lealtad feudal o tribal

4 Vázquez Rocca, A. (2017). La influencia de la escuela de Frankfurt en Zygmunt Bauman y Richard Rorty: de la teoría crítica a la modernidad líquida. *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas* [en línea]. Vol. 50, n.º 1. Disponible en: <https://revistas.ucm.es/index.php/NOMA/article/view/52424/50323>

5 Toffler, A. (1980). *La tercera ola*. Bogotá, Plaza & Janés.

tienen una fuerte importancia. La tierra está en el centro de la vida, la movilidad es escasa y el ritmo de vida lento. Respecto a la comunicación, mientras que el intercambio de información cara a cara está abierto a todos, los «sistemas más nuevos utilizados para llevar información más allá de los confines de una familia o un poblado [están] esencialmente cerrados y empleados con fines de control social o político».

La civilización de la segunda ola, prosigue Toffler, «depende en gran medida de los combustibles fósiles, la producción fabril, la familia nuclear, la corporación, la educación general y los medios de comunicación». Las lealtades familiares, feudales o tribales se difuminan entre los lazos contractuales. Todo ello dirigido por seis principios interrelacionados: uniformidad —para un correcto funcionamiento industrial hay que entenderse en los mismos pesos y medidas; a este respecto, no parece casual que la Federación Internacional de Asociaciones Nacionales de Normalización (ISA), el precedente de la Organización Internacional de Normalización (ISO), surgiera en 1926, cuando la segunda ola estaba prácticamente implementada—; especialización —con el extremo del taylorismo, método de organización del trabajo que estudia y elimina el movimiento innecesario con el fin de incrementar la productividad—; sincronización —la puntualidad es fundamental para la industria; Toffler describe la escuela de la segunda ola como un lugar donde la precisión temporal, la obediencia y el trabajo mecánico y repetitivo preparan al futuro empleado, comparando el timbre escolar, que regula los horarios dentro del centro, con la sirena de la fábrica—; concentración —agrupando a las personas provenientes de las zonas rurales en centros urbanos—; maximización —el autor habla de una «macrofilia», no solo física (la enorme fábrica), también en relación al producto interior bruto y la necesidad de acrecentarlo «aun a riesgo de un desastre ecológico y social»—; y centralización —ejemplificado en las cadenas de mando empresariales o políticas que ascienden hasta un superintendente que, atendiendo a la información suministrada por los cuadros inferiores, toma decisiones y transmite órdenes. En el mundo distópico de 1984 la centralización es tan feroz que las reparaciones domésticas tienen que ser autorizadas por remotos comités que suelen retrasar dos años la compostura de un cristal roto—.

Toffler describe la tercera ola en la que estamos inmersos como «altamente tecnológica y antiindustrial», que trae consigo «una forma de vida auténticamente nueva basada en fuentes de energía diversificadas y renovables; en métodos de producción que hacen resultar anticuadas las cadenas de montaje de la mayor parte de las fábricas; en nuevas familias no nucleares; en una nueva institución, que se podría denominar el «hogar electrónico»; y en escuelas y corporaciones del futuro radicalmente modificadas».

En *La revolución de la riqueza* (2006), obra reseñada por Carmen Otilia Bocanegra Gastelum⁶, Alvin y Heidi Toffler desarrollan en mayor profundidad esta tercera ola, que se caracteriza por sustituir «los factores de la producción industrial: tierra, mano

6 Bocanegra Gastelum, C.O. (2009). Reseña de «La revolución de la riqueza» de Alvin Toffler y Heidi Toffler. *Región y Sociedad* [en línea]. V. XXI, n.º 44, pp. 241-246. Disponible en: <https://www.redalyc.org/Articulo.oa?id=10204411>

de obra y capital por el conocimiento como generador primordial de la riqueza», lo que afecta a los «valores, creencias, estructuras familiares, instituciones políticas, arte, literatura, música, educación, cultura y economía»⁷. El tiempo y el espacio son ejes fundamentales de esta transformación, siendo el primero de ellos especialmente problemático, en tanto que puede provocar crisis severas por el «efecto de desincronización»; un desajuste entre las instituciones básicas de un país —empresa, sociedad civil, familias, sindicatos, burocracia gubernamental y sistema educativo— y el frenético ritmo económico actual.



Imagen 1. Mientras Toffler habla del «hogar electrónico», Adolfo Vázquez Rocca señala que «la proliferación de los computadores personales en los hogares medios del continente está alterando drásticamente los modos de convivencia o de enclaustramiento en nichos personales, estaciones de trabajo, o búnkeres del entretenimiento solitario»⁸. A destacar la habitación-oficina/habitación-lúdica que, internet mediante, habilita la comunicación con el resto del planeta sin importar los muros que separan al individuo del exterior⁹.

Alvin y Heidi, explica Bocanegra Gastelum¹⁰, rechazan que haya un progreso lineal que evolucione a «una economía y un gobierno mundialmente integrados»; por el contrario, «consideran que el rumbo de los Estados que mueven la economía mundial se dirige cada vez con mayor potencia hacia convulsiones espaciales severas en los mercados laborales, las tecnologías, la moneda y las personas por todo el orbe», lo que dará lugar «a un mañana social y económico sin precedentes, totalmente nuevo y extraño» con China como superpotencia¹¹. En definitiva, no abogan por un «fin de la historia», término desarrollado por autores como Georg Wilhelm Friedrich Hegel,

⁷ *Ibidem*.

⁸ Vázquez Rocca, A. *Op. cit.*

⁹ Fuente de la imagen 1: Don, E. (2020). Black flat screen computer monitor on black wooden desk photo. Unsplash [en línea]. Disponible en: <https://unsplash.com/photos/LBokKg8Vrc>

¹⁰ Bocanegra Gastelum, C.O. *Op. cit.*

¹¹ Para saber más sobre la tensión internacional en este siglo, véase: Dacoba Cerviño, F.J. (2021). Conflictividad s. XXI: los grandes suben la apuesta. *Instituto Español de Estudios Estratégicos* [en línea]. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA30_2021_FRADAC_Conflictividad.pdf

Immanuel Kant, Karl Marx o Francis Fukuyama, que puede definirse apelando a Alexandre Kojève y su profecía sobre «la sustitución del «hombre propiamente dicho», es decir, del sujeto descontento cuyas acciones para cambiar las condiciones históricas producen «guerras y revoluciones sangrientas», por el hombre como «un animal que está en armonía con la naturaleza o el ser tal como se da»¹².

En este punto es conveniente hablar sobre la aceleración. Paul Virilio¹³ otorga a la velocidad una enorme importancia, hasta el extremo que afirma que «es el poder mismo»:

«Lo propio de la velocidad absoluta es ser también poder absoluto, control absoluto, instantáneo, es decir, un poder casi divino. Hoy en día, hemos puesto en práctica los tres atributos de lo divino: la ubicuidad, la instantaneidad y la inmediatez; la visión total y el poder total. Esto ya no tiene nada que ver con la democracia, es una tiranía. Los multimedia nos enfrentan a un problema: ¿podremos encontrar una democracia del tiempo real, del *live*, de la inmediatez y de la ubicuidad? No lo creo, y aquellos que se apresuran a afirmarlo no son muy serios».

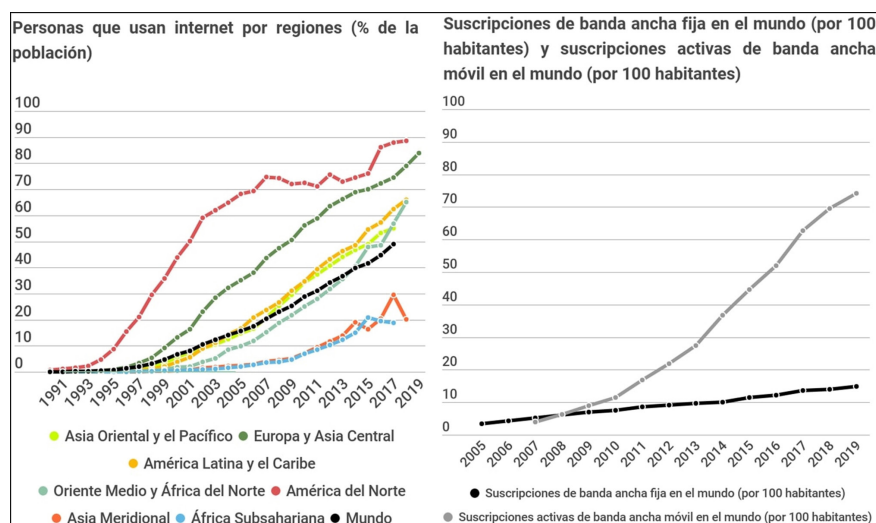


Imagen 2. Indudablemente, internet es el mayor exponente de la instantaneidad. Su crecimiento mundial es imparable –en 2017 el 49% de la población global lo usaba, frente al 20% de 2007 y el 2% de 1997–, aunque hay grandes diferencias interregionales: América del Norte siempre ha llevado la delantera y para 2017 el 88% de su población utilizaba la red, frente al 19% de los habitantes de África Subsahariana. Apréciase que hay una mayor inclinación por la banda ancha móvil frente a la banda ancha fija¹⁴.

12 Niethammer, L., Van Laak, D. y Seigel, J. (1994). *Posthistoire: Has History Come to an End? History and Theory* [en línea]. Vol. 33, n.º 2, p. 244. DOI 10.2307/2505387. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/2505387>

13 Virilio, P. (1997). *El cibermundo: la política de lo peor*. Madrid, Ediciones Cátedra. ISBN 84-376-1574-7, pp. 18-20.

14 Fuente de la imagen 2: Elaboración propia a partir de International Telecommunication Union (Itu) World Telecommunication/Ict Indicators Database. (2021). API_IT.NET.USER.ZS_DS2_en_excel_v2_2764008.xls. *DataBank | The World Bank* [en línea]. Disponible en: <https://api.worldbank.org/v2/en/indicator/IT.NET.USER.ZS?downloadformat=excel> e Itu World Telecommunication/Ict Indicators Database. (2020). ITU_regional_global_Key_ICT_indicator_aggregates_Nov_2020.xlsx. *Statistics - ITU* [en línea]. Disponible en: https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/facts/ITU_regional_global_Key_ICT_indicator_aggregates_Nov_2020.xlsx. Sobre la definición de

Bauman¹⁵ divide la historia en dos realidades claramente diferenciadas: la modernidad pesada, sólida, voluminosa, condensada o sistemática y la líquida. A partir de ahí, desarrolla una rica tesis comparativa. La mayor gloria de la modernidad pesada era el fordismo, que describe como «un sitio de construcción epistemológica sobre el cual se erigía toda la visión del mundo y que se alzaba majestuosamente dominando la totalidad de la experiencia vital». Razona:

«La fábrica fordista [...] era sin duda el mayor logro hasta el momento de una construcción social tendiente al orden. No es raro que estableciera un marco de referencia metafórico para cualquiera que intentara comprender el funcionamiento de la realidad humana en todos los niveles».

«El tiempo congelado de la rutina fabril, junto con los ladrillos y el cemento de los muros de la fábrica, inmovilizaba con tanta eficacia el capital como la mano de obra empleada».

Rivalizando con este antiguo mundo, la modernidad líquida es liviana —el capital viaja ligero haciendo escala «en casi cualquier parte, y en ninguna se demora más tiempo que el necesario»—, a tal punto que Bauman plantea que si la revolución neolítica trajo consigo el sedentarismo y la consideración de los nómadas como inferiores, la liquidez es la venganza del nomadismo contra el sedentarismo. Lo líquido escapa entre los dedos; es difícil de mantener y cambia constantemente de forma. Se recupera la preocupación del cambio incesante de Heráclito de Éfeso —el devenir—, concentrada en la expresión *panta rei* («todo fluye») y en la apreciación de que no es posible bañarse en el mismo río dos veces. Bauman avisa: la fluidez trae consigo la «profana trinidad» de la incertidumbre, la inseguridad y la desprotección, reparando en que «cada una de las cuales genera una angustia aguda y dolorosa al ignorar su procedencia». Los efectos son devastadores a todos los niveles: la política «se ve permanentemente socavada por los nuevos poderes globales, equipados con las pavorosas armas de la extraterritorialidad, la velocidad de movimiento y la capacidad de evasión/escape»; la velocidad pasa a ocupar «el primer puesto de la lista de los valores de supervivencia», aunque «no conduce a pensar, ni a pensar a largo plazo»; laboralmente «los empleos seguros en empresas seguras resultan solamente nostálgicas historias de viejos. No existen tampoco habilidades ni experiencias que, una vez adquiridas, garanticen la obtención de un empleo, y en el caso de obtenerlo, este no resulta ser duradero»; además, por cuanto las creencias, valores y estilos son descontextualizados o desarraigados, «las identidades se vuelven frágiles, temporarias y «con fecha de vencimiento»», lo que provoca que «el individuo más débil, pobremente armado, busque en la asociación con otros la confir-

«suscripciones de banda ancha fija» y «suscripciones activas de banda ancha móvil» véase: Ict Data And Statistics Division Telecommunication Development Bureau International Telecommunication Union. (2019). The ICT Development Index (IDI): Methodology, indicators and definitions. *ITU-D ICT STATISTICS* [en línea]. Disponible en: https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/statistics/ITU_ICT_Development_Index.pdf

¹⁵ Bauman, Z. (1999). *Modernidad líquida*. Fondo de Cultura Económica 2015. ISBN 0-7456-2409-X.

mación que le permita compensar su impotencia individual» (interesante reflexión en lo que concierne a la captación y unión a grupos o ideas extremistas). Finalmente, hay un desacople entre tiempo y espacio: «lejos», «largo tiempo», «cerca» y «poco tiempo» indicaban el esfuerzo que suponía para un ser humano recorrer cierta distancia, pero con la velocidad electrónica han perdido su significado.

Un aspecto importante es que Bauman, al igual que los Toffler, comparte la creencia de que no habrá un «fin de la historia», sino un periodo turbulento:

«El progreso ya no es una medida temporal, algo provisorio, que conduciría finalmente (y en breve) a un estado de perfección (o sea, a un estado de situación en el que todo lo que debía hacerse ya ha sido hecho y ningún otro cambio es necesario), sino un desafío y una necesidad perpetuos y quizás interminables».

De conformidad con lo estudiado, deben hacerse algunas consideraciones necesarias. No ha de olvidarse que estos autores hacen una enorme síntesis para exponer sus ideas. Por ello, deben leerse en clave generalista, sabiendo la vasta diversidad que hay en la tierra; incluso dentro de una misma sociedad puede haber regiones o segmentos poblacionales tecnológicamente dispares por numerosos motivos, incluyendo una reticencia voluntaria al cambio. De este modo, lo apropiado sería analizar caso por caso, país por país, región por región.

En *COVID-19: el gran reinicio* (2020)¹⁶, Klaus Schwab y Thierry Malleret plantean un análisis que se acerca mucho a las posiciones vistas hasta el momento. Ambos autores afirman que el mundo actual presenta tres características determinantes: 1) la interdependencia, es decir, la «dinámica de la dependencia recíproca entre los elementos que componen un sistema», que conlleva que los riesgos se amplifiquen entre sí con efectos en cascada; 2) la velocidad, que achacan bien al progreso y la globalización, generadores de una «cultura de la inmediatez», bien al apercibimiento de un tiempo cada vez más escaso y, por ello, más valioso, que conduce a un problema de asincronía entre los responsables políticos y la ciudadanía; y 3) la complejidad, que «pone límites a nuestro conocimiento y comprensión de las cosas; por lo tanto, puede que la creciente complejidad actual sea literalmente abrumadora para la capacidad de los políticos en particular y de los órganos de decisión en general para tomar decisiones con conocimiento de causa». Seguidamente, hacen una larga exposición sobre lo que depara el futuro, asegurando que la automatización será motivo de gran preocupación y que «es inevitable que el desempleo aumente en todo el mundo». Manifiestan que «la economía verde comprende diversas posibilidades, desde la energía verde hasta el ecoturismo y la economía circular» y llegan a plantear que «no tiene sentido tratar de restablecer el *statu quo* anterior [puesto que] la «hiperglobalización» ha perdido todo su capital político y social, y defenderla ya no es políticamente sostenible». En cualquier caso, no apuestan por el «fin de la historia», sino que vaticinan agitación. A continuación, se muestran tres párrafos clave:

¹⁶ Schwab, K. y Malleret, T. (2020). *COVID-19: el gran reinicio*. Colonia/Ginebra, Foro Económico Mundial 2020. ISBN 978-2-940631-14-8.

«Toda una generación a lo largo y ancho del planeta se verá determinada por la inseguridad económica y a menudo social, con millones de personas pendientes de entrar en el mercado laboral en medio de una profunda recesión [por la pandemia de COVID-19]. Esto les marcará para siempre».

«El factor determinante de inestabilidad geopolítica es la progresiva renivelación de la balanza Occidente-Oriente a favor de este último, en una transición que genera tensiones y, en el proceso, también desorden mundial. Esto se refleja en lo que se conoce como «trampa de Tucídides»: el estrés estructural que inevitablemente se produce cuando una potencia ascendente como China rivaliza con una potencia dominante como Estados Unidos».

«En este mundo nuevo y perturbado, definido por una tendencia a la multipolaridad y una intensa competencia por la influencia, los conflictos o tensiones ya no estarán alimentados por razones ideológicas (con la excepción parcial y limitada del islam radical), sino espoleados por el nacionalismo y la competencia por los recursos».

Además, apuestan por el relativismo:

«En el mundo de la política internacional, si dos observadores diferentes tienen derecho a sus propias opiniones, eso las hace subjetivas, pero no menos reales y no menos válidas. Si un observador solo puede entender la «realidad» según el color del cristal de su particular idiosincrasia, esto nos obliga a replantearnos el concepto de objetividad. Es evidente que la representación de la realidad depende de la posición del observador. En ese sentido, la visión «china» y la visión «estadounidense» pueden coexistir, junto con muchas otras visiones entre medio... ¡y todas ellas reales!».

Tanto el relativismo como el escepticismo son piezas que, aparentemente, encajan bien en el puzzle del mundo fluido e incierto, pero conllevan riesgos. Como apunta Vicente Caballero de la Torre¹⁷, para algunos sofistas, pioneros del relativismo cultural, «la razón y la verdad corresponden a lo dicho y afirmado por el más fuerte retórica o físicamente, es decir, por aquel que es capaz de imponerlas». Protágoras «sostuvo que no hay diferencia entre lo que las cosas son y lo que creemos que son en un momento dado. Todas las opiniones son verdaderas en lo que refiere a la sensibilidad: no hay diferencia entre parecer y ser. La cuestión es que unas opiniones son más provechosas que otras». Cabe citar a Gorgias, iniciador del solipsismo y sus tres tesis: 1) Nada es. 2) Si algo existiera, sería incognoscible. 3) Si fuera conocible, sería incomunicable. Apréciase la importancia de todo ello en un mundo digital, hiperveloz, sujeto a la posverdad y dominado por la «profana trinidad».

Para concluir utilizando un tono mecanicista, puede compararse al ser humano con un vehículo. Desde hace años, la máquina alcanza velocidades insoportables para el humano, con consecuencias indeseadas que acrecientan el riesgo de accidente, como el efecto túnel. Por ello, las autoridades imponen límites que cercenan la potencia de la

¹⁷ Caballero de la Torre, V. (2018). *Breve historia de la filosofía Occidental*. Madrid, Ediciones Nowtilus. ISBN 978-84-9967-948-8.

máquina *de iure*, con la finalidad de que el conductor no pierda demasiados detalles y reaccione ante cualquier eventualidad. Analógicamente, el sujeto expuesto a multitud de estímulos incesantes, como noticias, rumores, anuncios, verdades y falsedades —que pueden ser, además, difícilmente verificables—, es como el conductor que ajusta la máquina a una velocidad para la que el cuerpo no está preparado. Indudablemente perderá detalles y quizá no disponga del tiempo suficiente para advertir los peligros.

Este repaso de la modernidad tecnológica sirve como prisma para observar los apartados siguientes que, enfocados en la seguridad, y más específicamente en el terrorismo y su relación con la comunicación y la legitimidad, terminan por proponer un análisis discursivo que ayude a enfrentar la propaganda terrorista en la era de la hipervelocidad electrónica, que a tenor de lo examinado estará acompañada de agitación, desorden y confusión.

Terrorismo, comunicación y legitimidad

El terrorismo¹⁸ ataca objetivos simbólicos y vulnerables con el fin de aumentar el impacto psicológico de sus acciones y transmitir un mensaje político¹⁹. Consecuentemente, el terrorista organiza y ejecuta los planes sobre la base de una calculada estrategia comunicativa. El anarquismo violento, causante de la primera oleada terrorista global de la historia, alcanzó su cénit en la década de 1890 cuando prominentes figuras políticas y estatales, como Marie-François-Sadi Carnot, Antonio Cánovas del Castillo e Isabel de Baviera (apodada Sisi o Sissi), fueron asesinadas por anarquistas que se movían fácilmente entre las fronteras internacionales²⁰. Esta estrategia se basaba en la doctrina de la «propaganda por el hecho», que consideraba que la ineficaz propaganda oral y escrita precisaba de acciones insurreccionales para alcanzar las metas deseadas. Originalmente estos actos pretendían movilizar a las masas analfabetas del campo italiano, pero al no conseguir la respuesta esperada los anarquistas pivotaron hacia la acometida de atentados individuales, agrediendo a los gobernantes para mostrar la

18 No existe un tratado general de las Naciones Unidas sobre el terrorismo ni una definición internacionalmente vinculante del término. No obstante, hay un marco o régimen jurídico universal basado en las resoluciones de la Asamblea General, las resoluciones del Consejo de Seguridad y los instrumentos jurídicos internacionales, que son 19 convenios y protocolos multilaterales relativos al terrorismo que en la práctica han logrado una adhesión casi universal. Para más información sobre el marco jurídico contra el terrorismo, véase: Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (2018). El marco jurídico universal contra el terrorismo. *United Nations Office on Drugs and Crime* [en línea]. Viena. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/Module_2/Module_2_Spanish.pdf

19 Gearty, C. (2004). Terrorism and morality. *Whitehall Papers* [en línea]. Vol. 61, n.º 1, p. 19. DOI 10.1080/02681300408523001. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02681300408523001>

20 Rapoport, D.C. (2002). The Four Waves of Rebel Terror and September 11. *Anthropoetics* [en línea]. Vol. VIII, n.º 1. Disponible en: <http://anthropoetics.ucla.edu/apo801/terror/>

debilidad del Estado e inspirar a las masas con el autosacrificio²¹. El terrorismo actual, como continuación de la «propaganda por el hecho», ataca a símbolos estatales, opositores políticos y público en general para ocasionar una coerción psicológica²². Cowen²³ lo compara con el teatro, con la diferencia de que el teatro se dirige a un público privado y reducido, mientras que los terroristas no limitan sus «escenificaciones»; por el contrario, buscan la mayor publicidad posible.

El terrorismo también es una lucha sobre lo legítimo, es decir, sobre lo que es lícito; lo que es cierto, genuino y verdadero; lo que es conforme a las leyes. Cada parte cuestiona la legitimidad de la otra. Como recoge Cook²⁴, generalmente los terroristas de izquierda niegan la legitimidad del Estado y sostienen que la violencia contra él está moralmente justificada, los de derecha aprueban la violencia para mantener el orden, mientras que un Estado asediado por el terrorismo defiende su legitimidad mientras deslegitima al oponente. Esta pugna, escénicamente violenta, altamente simbólica y profundamente psicológica, singulariza al terrorismo frente a la guerra convencional. En esta última los factores críticos —que no únicos— son los ejércitos, el equipo militar y el territorio, mientras que para resolver un conflicto terrorista se precisa conquistar la moral y la opinión pública²⁵. A este respecto, Hermann Heller²⁶ expresa:

«La opinión pública arraigada en principios y doctrinas constituye uno de los más sustanciales vínculos de la unidad estatal. Especialmente en los Estados regidos democráticamente, la situación actual de poder se convierte en una situación de poder relativamente segura, en un *status* político, gracias al hecho de haberse creado entre la autoridad y los súbditos una opinión pública común, en forma de una comunidad de voluntad y valores».

El terrorismo trata de quebrar el estatus político para imponer el suyo mediante dos vías principales: la violencia y el argumentario. La primera busca una respuesta estatal

21 MILLER, M., *et al.* (2019). Anarchism - Anarchism as a movement, 1870–1940. *Britannica* [en línea]. Disponible en: <https://www.britannica.com/topic/anarchism/Anarchism-as-a-movement-1870-1940#ref750483>

22 Merari, A. (1993). Terrorism as a Strategy of Insurgency. *Terrorism and Political Violence* [en línea]. Vol. 5, n.º 4, p. 227. DOI 10.1080/09546559308427227. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09546559308427227>

23 Cowen, T. (2006). Terrorism as Theater: Analysis and Policy Implications. *Public Choice* [en línea]. Vol. 128, n.º 1/2, pp. 233-244. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/30026642>

24 Cook, D. (2003). Legitimacy and Political Violence: A Habermasian Perspective. *Social Justice* [en línea]. Vol. 30, n.º 3 (93), p. 109. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/29768212>

25 Walker, D.H. (2005). Developing Metrics for the Global War on Terrorism». *U.S. Naval War College* [en línea]. Newport. P. 10. Disponible en: <https://www.hsdl.org/?view&did=15551>

26 Heller, H. (1934). *Teoría del Estado*. México, Fondo de Cultura Económica 2010. ISBN 978-968-16-5725-3, pp. 225, 226.

desproporcionada que inflija daños a una población proclive, por causas subyacentes²⁷, de tomar partido por el terrorismo. Además, es una forma de deslegitimar al Estado, caracterizándolo como incapaz y negligente²⁸. Esto se acompaña de una narrativa, una dialéctica y un relato donde los medios de comunicación juegan un papel fundamental. Farnen²⁹ indica que el terrorismo y los medios tienen una relación simbiótica por el incremento de atención, potencialmente transformable en beneficios económicos, que generan las noticias violentas. Además, ante un enfoque globalizado el terrorismo comete actos más audaces y espectaculares para llamar la atención. Borrego Sevillano³⁰ comenta:

«La internacionalización del terrorismo y la irrupción de una motivación religiosa fundamentalista en las estructuras impulsoras y de justificación de los grupos terroristas son dos hechos que rompieron la autolimitación de la violencia terrorista a partir de los años sesenta».

Ahora bien, ¿cuál es la situación actual del terrorismo? ¿Qué ideología provoca más víctimas y dónde? Responder estas cuestiones es un paso que precede a cualquier contribución a su paliación, en tanto que focalizar los recursos hacia la doctrina más perniciosa es fundamental para obtener un resultado óptimo.

El yihadismo, principal motor del terrorismo internacional

Para el desarrollo de este apartado se sigue una metodología de comparación y análisis basada en las víctimas mortales atribuidas al terrorismo desde 1970 a 2019, que

27 Estas causas subyacentes incluyen: una percepción generalizada de privación y desigualdad, especialmente entre grupos culturalmente definidos, una modernización muy rápida con desigualdades sociales, una sociedad pobre con estructuras estatales débiles y una falta de integración política que lleve a que un sector de la población piense que el régimen político es ilegítimo, de acuerdo a Brynjar, L. y Skjølberg, K. (2004). Causes of Terrorism: An Expanded and Updated Review of the Literature. Kjeller (Noruega), Norwegian Defence Research Establishment, FFI/RAPPORT-2004/04307 [en línea]. Pp. 70- 71. DOI 10.13140/RG.2.1.3776.6882. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/281274883_CAUSES_OF_TERRORISM_An_Expanded_and_Updated_Review_of_the_Literature. Si se produjera un futuro turbulento como el expuesto en el apartado sobre las características de la modernidad electrónica, es posible que estas causas subyacentes se nutran del desorden, incrementando la probabilidad de que surja la violencia.

28 Bueno de Mesquita, E. y Dickson, E (2007). The Propaganda of the Deed: Terrorism, Counterterrorism, and Mobilization. *American Journal of Political Science* [en línea]. Vol. 51, n.º 2, p. 377. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/4620071>

29 Farnen, R.F. (1990). Terrorism and the mass media: A systemic analysis of a symbiotic process. *Terrorism* [en línea]. Vol. 13, n.º 2, pp. 99-143. DOI 10.1080/10576109008435820. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10576109008435820>

30 Borrego Sevillano, J.M. (2016). La evolución del terrorismo salafista yihadista internacional. Doble vertiente: propaganda y ámbito de actuación. Estudio de caso: España. En: C. Navajas Zubeldia y D. Iturriaga Barco (eds.). *Siglo: V Congreso Internacional de Historia de Nuestro Tiempo* [en línea]. Logroño, Universidad de La Rioja. P. 559. Disponible en: https://publicaciones.unirioja.es/catalogo/online/Historia_nuestro_tiempo_5/pdf/131_BorregoSevillano.pdf

incluye a los perpetradores que murieron como resultado directo de los atentados. Las imágenes 3 y 4 proveen esta perspectiva histórica³¹.

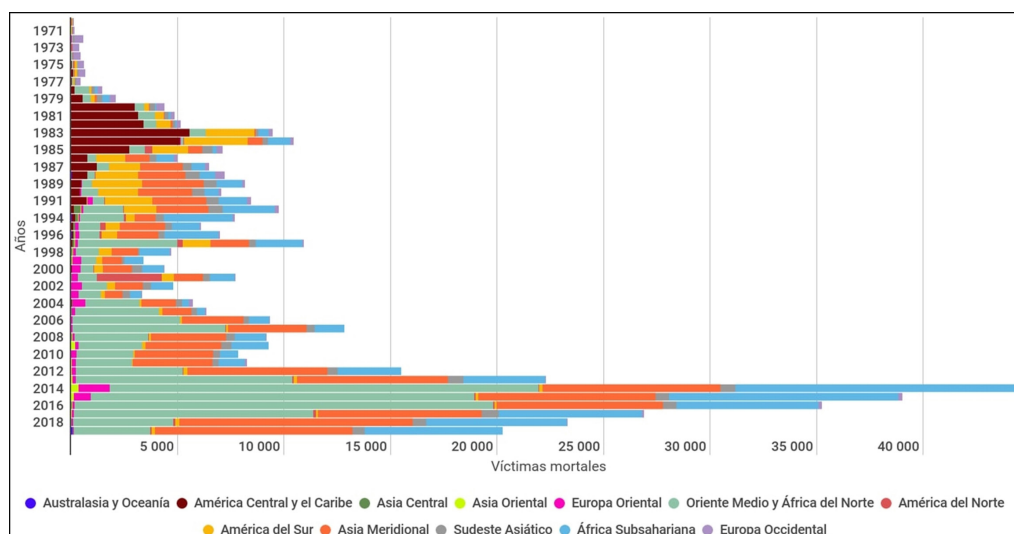


Imagen 3. Víctimas mortales del terrorismo desde 1970 a 2019 (por regiones)³²

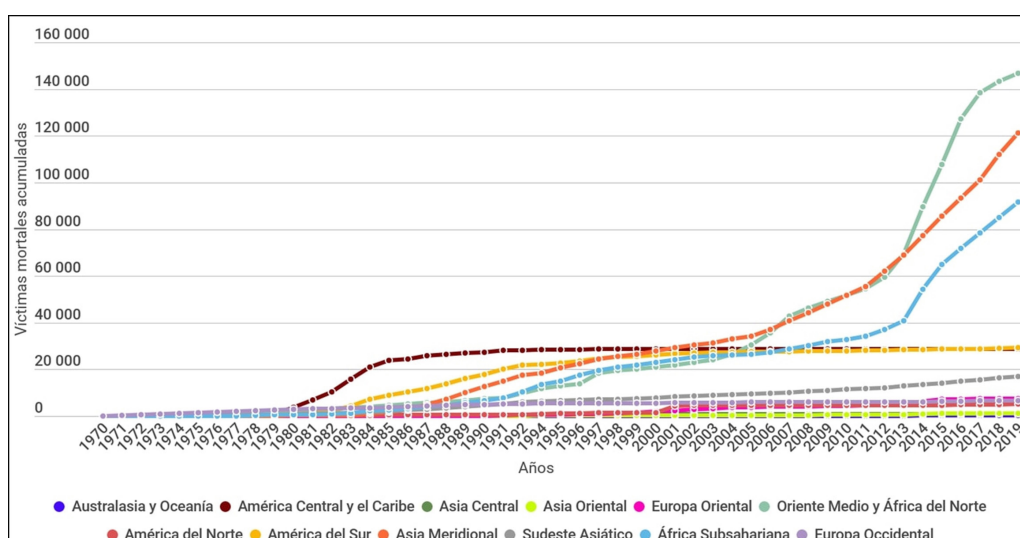


Imagen 4. Víctimas mortales del terrorismo acumuladas desde 1970 a 2019 (por regiones)³³

31 La Global Terrorism Database del National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism (START), que es la fuente utilizada para la realización de las imágenes 3, 4, 5 y 7, define como atentado terrorista «la amenaza o el uso real de la fuerza y la violencia ilegales por parte de un actor no estatal para alcanzar un objetivo político, económico, religioso o social mediante el miedo, la coacción o la intimidación». Para más información, véase: GTD | Global Terrorism Database - START.UMD.EDU (2019). GTD Codebook: Inclusion Criteria and Variables. *START.umd.edu* [en línea]. P. 10. Disponible en: <https://www.start.umd.edu/gtd/downloads/Codebook.pdf>

32 Fuente de la imagen 3: Elaboración propia a partir de GTD | GLOBAL TERRORISM DATABASE (2021). *globalterrorismdb_o221dist.xlsx*. *CHC START* [en línea]. Disponible en: https://web.archive.org/web/20210828160116/https://gtd.terrorismdata.com/app/uploads/_mediavault/2021/02/globalterrorismdb_o221dist.xlsx

33 Fuente de la imagen 4: Elaboración propia a partir de *ibidem*.

En la década de 1970 Europa Occidental fue la zona más hostigada por el terrorismo debido al conflicto norirlandés y la actuación de, entre otros, el Ejército Republicano Irlandés (IRA), el Ejército Republicano Irlandés Oficial (OIRA) y la Fuerza Voluntaria del Úlster. A finales de este decenio ETA aumentó notablemente su número de asesinatos. También es la época del terrorismo palestino —Septiembre Negro, Frente Popular para la Liberación de Palestina, Frente Democrático por la Liberación de Palestina— y de los Montoneros en Argentina. En la década de 1980 América Central y el Caribe pasó a ser el área más castigada por el recrudecimiento de la crisis centroamericana, con la actividad de grupos como el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional en El Salvador y otros varios en Nicaragua —Fuerza Democrática de Nicaragua, Ejército Guerrillero de los Pobres, Alianza Revolucionaria Democrática—. De 1985 a 1995 América del Sur se convirtió en una de las regiones más golpeadas por Sendero Luminoso en Perú, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, el Movimiento 19 de abril y el Ejército de Liberación Nacional. Durante este periodo también hubo una gran acción de los Tigres de Liberación del Eelam Tamil en Sri Lanka (Asia Meridional) y de Nuevo Ejército del Pueblo en Filipinas (Sudeste Asiático). Con respecto a Oriente Medio y África del Norte, el Partido de los Trabajadores de Kurdistán (PKK) fue enormemente cruento a principios de los 90, mientras que en África Subsahariana destacan los ataques extremistas hutus en un contexto de tensión por el genocidio de Ruanda, así como la actuación de la Unión Nacional para la Independencia Total de Angola, especialmente de 1982 a 1994 y de 1996 a 2002. Por su parte, el Movimiento Nacional de Resistencia de Mozambique causó numerosas víctimas mortales desde mediados de los 80 hasta principios de los 90.

El terrorismo yihadista despuntó en la primera década del siglo XXI con los atentados del 11 de septiembre de 2001 —previamente destacan, sin llegar a la magnitud de Al Qaeda, el chiita Hezbolá y el Grupo Islámico Armado (GIA)—. A señalar los estragos de la segunda guerra chechena (1999 - 2009), la insurgencia de los talibanes en Afganistán, sobre todo desde 2006 —coincidiendo con Al Qaeda en Irak—, y la ferocidad de Tehrik-i-Taliban Pakistan (Movimiento de los Talibanes Pakistaníes) desde 2009. Lo peor llegó en la segunda década con el surgimiento de ISIL y el deterioro de la situación en África Subsahariana, con una intensa actividad de Boko Haram desde 2011 y Al Shabab desde 2012. Sin olvidar el músculo de Al-Qaeda en la Península Arábiga (Oriente Medio y África del Norte) desde 2013. Como resultado, en 2014 se produjo un pico de 44.524 muertes por terrorismo. Tal fue la fiereza de ISIL que, pese a su corta existencia y a no tener la veteranía de Al Qaeda, es el segundo grupo terrorista al que más víctimas mortales se le atribuyen (imagen 5).

Como se ve, el terrorismo es cambiante, tanto en ideología como en regiones que lo sufren (*panta rei*). El análisis discursivo propuesto se enfoca en el yihadismo por ser la principal amenaza actual, pero puede extenderse a cualquier otro discurso por su versatilidad. No obstante, antes de presentarlo es conveniente repasar cómo utiliza el terrorismo internet, dentro del marco digital e hiperveloz que lo envuelve todo como si de éter se tratara.

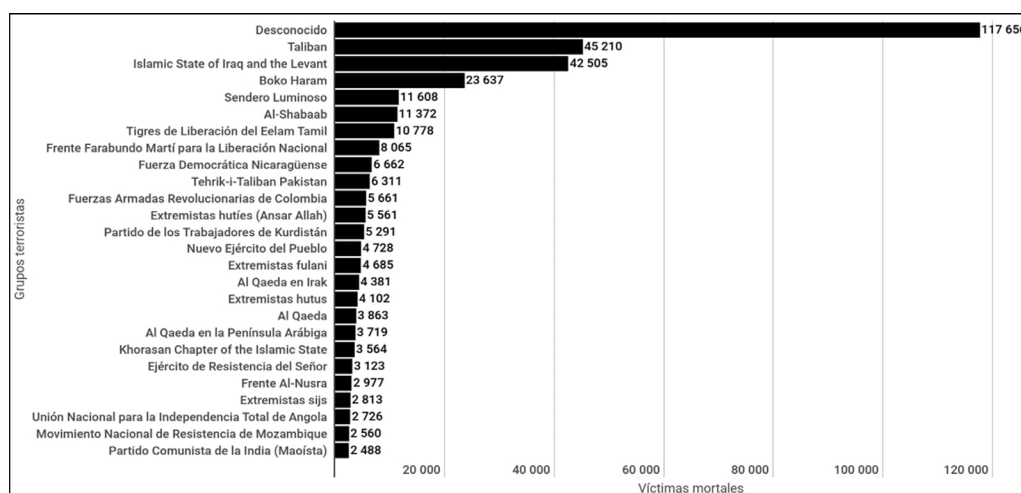


Imagen 5. Los 25 grupos terroristas con más víctimas mortales atribuidas desde 1970 a 2019. Se incluye la categoría «desconocido» a efectos informativos³⁴

La propaganda yihadista en la web 2.0

El terrorismo usa internet con varios fines: propagandísticos, que abarcan la captación, radicalización e incitación a la violencia; de financiación; de adiestramiento; de planificación, incluyendo las comunicaciones secretas y la inteligencia de fuentes abiertas (en inglés Open Source Intelligence u OSINT); de ejecución de actos terroristas, aprovechando las ventajas logísticas y de anonimato de la red; y para cometer ciberataques³⁵.

Profundizando en el plano teórico, internet elimina intermediarios y permite una comunicación directa con los usuarios. Aparece la figura del cibernauta que consume al mismo tiempo que produce. Muchos sitios web invitan a ello; por ejemplo, Wikipedia permite consumir contenido, pero también editarlo para enriquecerlo o corregirlo; con YouTube el usuario consume los vídeos creados por otros, pero si lo desea puede compartir con el mundo su propio contenido. Es una revolución con respecto a los medios de comunicación tradicionales, que antaño eran los únicos que tenían la capacidad de generar y distribuir contenido masivamente (y unidireccionalmente). Por eso eran tan necesarios para un terrorismo ansioso de publicidad, que ahora cuenta con un entorno que posibilita una gran expansión de su propaganda, lo que incluye «agencias de noticias» propias, como Amaq News Agency, vinculada a ISIL, que bajo una aparente objetividad atribuía atentados y publicaba «primicias» sobre el grupo terrorista³⁶.

³⁴ Fuente de la imagen 5: Elaboración propia a partir de *ibidem*.

³⁵ Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2013). El uso de internet con fines terroristas. *United Nations Office on Drugs and Crime* [en línea]. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/Use_of_Internet_for_Terrorist_Purposes/Use_of_Internet_Ebook_SPANISH_for_web.pdf

³⁶ Callimachi, R. (2016). A News Agency With Scoops Directly From ISIS, and a Veneer of Objectivity. *The New York Times* [en línea]. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2016/01/15/world/middleeast/a-news-agency-with-scoops-directly-from-isis-and-a-veneer-of-objectivity.html>



Imagen 6. El usuario @Zabehulah_M33 se presenta como la «cuenta oficial de Twitter del portavoz del Emirato Islámico de Afganistán, Zabihullah Mujahid». Mediante esta plataforma los talibanes distribuyen su propaganda rápida y masivamente, siempre que se determine que no incumplen las reglas, lo que conllevaría una suspensión del perfil. En este caso, se difunde un vídeo donde un sujeto, a modo de reportero, entrevista a un par de personas. Por otro lado, nótese cómo las traducciones automáticas ayudan a derribar, pese a sus inexactitudes, las barreras lingüísticas. Estamos hablando, en suma, de cambios fundamentales en la «infosfera»³⁷.

El yihadismo se ha beneficiado de lo que en mercadotecnia se conoce como super-fán; esto es, aquel cibernauta muy leal hacia la marca que comparte con entusiasmo lo relacionado con ella. Un ejemplo es Samir Khan, ciudadano estadounidense nacido en Arabia Saudí que desde la casa de sus padres en Charlotte (Carolina del Norte, EE. UU.) inició un importante entramado yihadista en internet —rememórese el «hogar electrónico» de Toffler, con la habitación-oficina y habitación-lúdica que adquiere la categoría de habitación-base de operaciones digital—, compuesto por blogs como Inshallahshaheed y dos revistas electrónicas: *Jihad Recollections*, surgida en 2009, que tiene el dudoso honor de ser la primera publicación yihadista en inglés ampliamente conocida, e *Inspire*, aparecida en 2010 como uno de los buques insignia mediáticos de Al Qaeda en la Península Arábiga³⁸. Pese a los esfuerzos de sus padres para detener su radicalización, Khan se trasladó a Yemen en 2009, donde murió en 2011 junto con Anwar al-Awlaki³⁹ por el polémico ataque de un dron. Su historia prueba que Al Qaeda utiliza internet con fines terroristas desde antes de la aparición de ISIL. Sin embargo, este último grupo fue más eficaz al difundir su propaganda basada en la vio-

37 Fuente de la imagen 6: Zabihullah (ذبيح الله م.) (@Zabehulah_M33) (2021). *Twitter* [en línea]. Disponible en: https://twitter.com/Zabehulah_M33/status/1427126736026836995

38 Bunker, R.J. y Bunker, P.L. (2018). Radical Islamist English-Language Online Magazines: Research Guide, Strategic Insights, and Policy Response. *US Army War College - Strategic Studies Institute* [en línea]. Pp. 7, 12. Disponible en: <https://publications.armywarcollege.edu/pubs/3549.pdf>

39 Brown, R. y Severson, K. (2011). 2nd American in Strike Waged Qaeda Media War. *The New York Times* [en línea]. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2011/10/01/world/middleeast/samir-khan-killed-by-drone-spun-out-of-the-american-middle-class.html>

lencia, la teología islámica y el sectarismo⁴⁰. Un repaso al número de víctimas mortales atribuidas a extremistas de inspiración yihadista⁴¹ —imagen 7— lo constata.⁴²

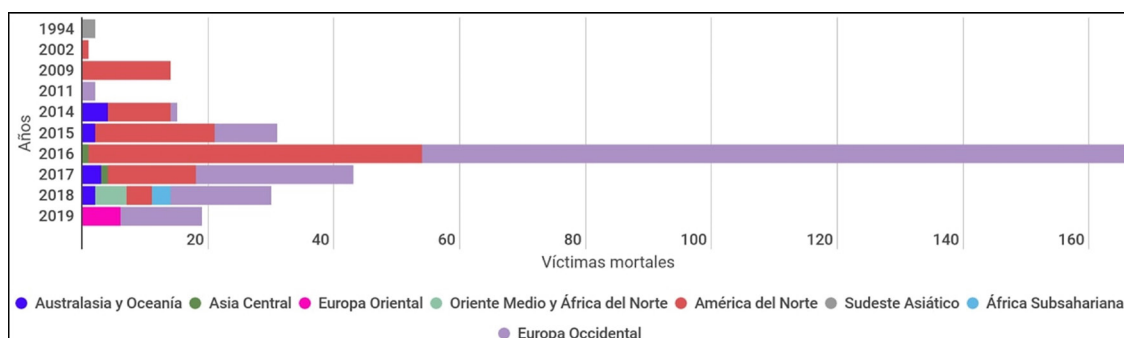


Imagen 7. Víctimas mortales de extremistas de inspiración yihadista desde 1994 a 2019 (por regiones)⁴²

De 1994 a 2013 se registran 34 víctimas por extremistas de inspiración yihadista, destacando el año 2009, cuando el comandante Nidal Malik Hasan —seguidor de Anwar al-Awlaki⁴³— asesinó a 13 personas en Fort Hood (Texas, EE. UU.). De 2014 a 2019 el número de víctimas es de 304, entre las que se incluyen las 16 de la masacre de San Bernardino de 2015, las 50 de la masacre de la discoteca Pulse de Orlando de 2016, las 87 del atentado de Niza de 2016 y las 12 del atentado de Berlín de 2016.

La presión propagandística de ISIL obligó a tomar medidas, algunas de las cuales son: por parte de *Twitter*, la eliminación de 360.000 cuentas por promoción del terrorismo desde mediados de 2015 hasta agosto de 2016⁴⁴; por parte de Facebook, el uso de la inteligencia artificial —incluyendo la concordancia de imágenes y la colaboración entre las plataformas WhatsApp e Instagram—⁴⁵; y por parte de la Unión Europea la obligatoriedad de que los prestadores de servicios de alojamiento de datos retiren contenidos terroristas o bloqueen el acceso a ellos en todos los Estados miembros en el plazo de una hora desde la recepción de la orden de retirada⁴⁶. En España sobre-

40 Badawy, A. y Ferrara, E. (2018). The rise of Jihadist propaganda on social networks. *Journal of Computational Social Science* [en línea]. Vol. 1. DOI 10.1007/s42001-018-0015-z. Disponible en: <https://link.springer.com/article/10.1007%2Fs42001-018-0015-z>

41 Un extremista de inspiración yihadista (*jihadist-inspired extremist*) es aquel que, aparentemente, no está en contacto con la estructura de mando de ningún grupo, pero se ve influido por su propaganda.

42 Fuente de la imagen 7: Elaboración propia a partir de GTD | Global Terrorism Database. *Op. cit.*

43 Brachman, J. (2021). Anwar al-Awlaki. *Britannica* [en línea]. Disponible en: <https://www.britannica.com/biography/Anwar-al-Awlaki>

44 An update on our efforts to combat violent extremism (2016). *Twitter Blog* [en línea]. Disponible en: https://blog.twitter.com/en_us/a/2016/an-update-on-our-efforts-to-combat-violent-extremism

45 Hard Questions: How We Counter Terrorism (2017). *About Facebook* [en línea]. Disponible en: <https://about.fb.com/news/2017/06/how-we-counter-terrorism/>

46 Reglamento (UE) 2021/784 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2021, sobre la lucha contra la difusión de contenidos terroristas en línea (2021). *Diario Oficial de la Unión Europea*

sale la Ley Orgánica 2/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de delitos de terrorismo, cuyo artículo 575 «tipifica el adoctrinamiento y el adiestramiento militar o de combate o en el manejo de toda clase de armas y explosivos, incluyendo expresamente el adoctrinamiento y adiestramiento pasivo, con especial mención al que se realiza a través de internet o de servicios de comunicación accesibles al público»⁴⁷.

Con el fin de profundizar en la lucha antiterrorista digital, cabe mencionar los informes de transparencia de *Twitter*⁴⁸ y *Facebook*⁴⁹ por ser una fuente interesante. Los relativos a *Twitter* se organizan en tres apartados —«requerimientos judiciales», «reglas de *Twitter*» y «seguridad e integridad»—, que a su vez contienen otros subapartados. Los de *Facebook* pueden clasificarse en cuatro apartados —«aplicación de la

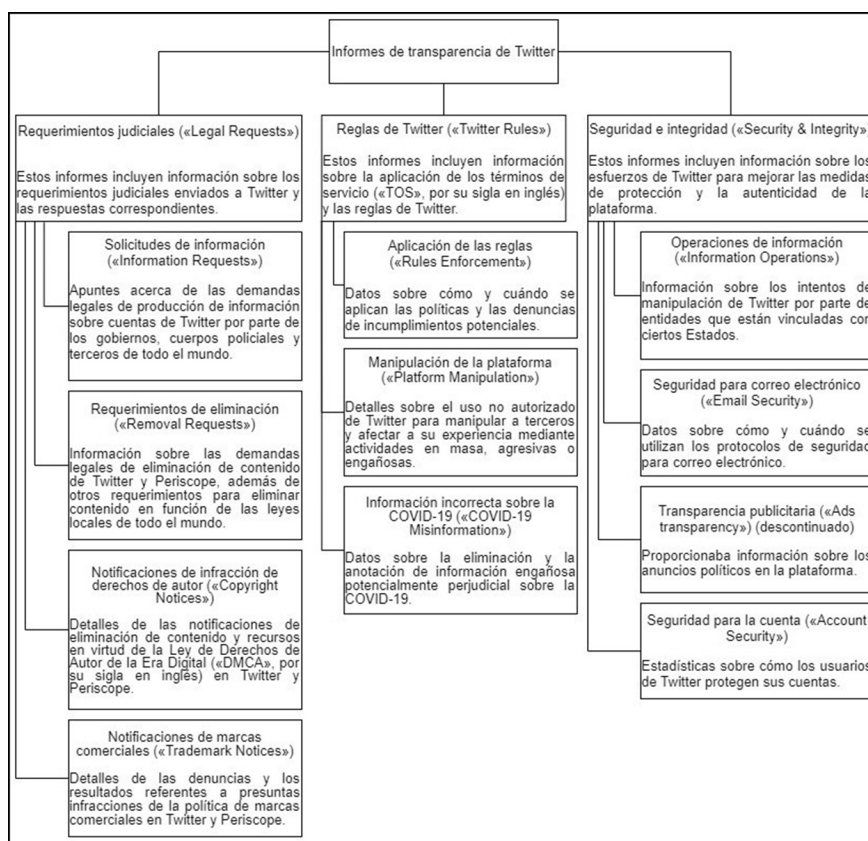


Imagen 8. Organización de los informes de transparencia de Twitter⁵⁰

[en línea]. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0784&from=ES>

⁴⁷ Ley Orgánica 2/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de delitos de terrorismo (2015). *BOE* [en línea]. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-3440>

⁴⁸ Descripción general de los informes (2021). *Centro de Transparencia de Twitter* [en línea]. Disponible en: https://transparency.twitter.com/es_es/reports.html

⁴⁹ Transparency reports (2021). *Transparency Center - Facebook* [en línea]. Disponible en: <https://transparency.fb.com/data/>

⁵⁰ Fuente de la imagen 8: Elaboración propia a partir de Descripción general de los informes. *Op. cit.*

normativa», «requerimientos legales», «ecosistema de internet» e «informe sobre los contenidos más vistos: lo que la gente ve en *Facebook*»—, con sus subapartados pertinentes. Para una mejor comprensión, véanse las imágenes 8 y 9.

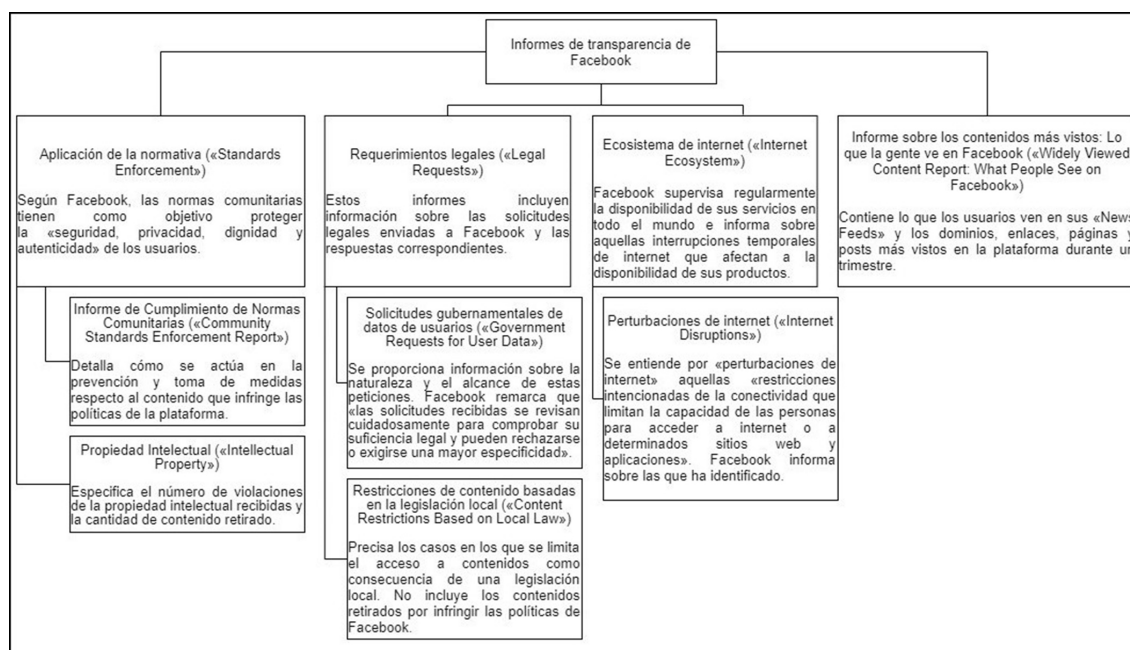


Imagen 9. Organización de los informes de transparencia de Facebook⁵¹

En lo que respecta a requerimientos de eliminación de contenido de Twitter —que las autoridades pueden enviar desde la URL <https://legalrequests.twitter.com/>, siendo <https://www.facebook.com/records/login> el equivalente para *Facebook*⁵²—, el informe de julio - diciembre de 2020⁵³ recoge que «*Twitter* recibió una demanda legal procedente de la Policía Nacional de Colombia debido a que, supuestamente, siete cuentas incitaban a amenazas violentas contra la seguridad nacional. Estas cuentas estaban involucradas en actividades relacionadas con el Ejército de Liberación Nacional (ELN) de Colombia y afiliadas a este y, debido a eso, se suspendieron de forma permanente en virtud de la política de *Twitter* contra las organizaciones violentas». Por otro lado, el informe de enero - junio de 2020⁵⁴ especifica que «*Twitter* recibió una demanda legal

⁵¹ Fuente de la imagen 9: Elaboración propia a partir de Transparency reports. *Op. cit.*

⁵² Para más información, véase: Directrices para la policía (2021). *Centro de ayuda - Twitter Help Center* [en línea]. Disponible en: <https://help.twitter.com/es/rules-and-policies/twitter-law-enforcement-support> e Información para las autoridades policiales (2021). *Centro de seguridad - Facebook* [en línea]. Disponible en: <https://es-es.facebook.com/safety/groups/law/guidelines/>

⁵³ Requerimientos de eliminación — Jul. - dic. de 2020 (2021). *Centro de Transparencia de Twitter* [en línea]. Disponible en: https://transparency.twitter.com/es_es/reports/removal-requests.html#2020-jul-dec

⁵⁴ Requerimientos de eliminación — Enero - junio de 2020 (2021). *Centro de Transparencia de Twitter* [en línea]. Disponible en: https://transparency.twitter.com/es_es/reports/removal-requests.html#2020-jan-jun

de la policía de Irak en relación a 29 cuentas presuntamente afiliadas a ISIS. Se suspendieron 27 cuentas por infringir las reglas de *Twitter*, pero no se tomaron medidas contra las dos cuentas restantes, ya que no infringían las reglas de *Twitter*». Estos dos casos son paradigmáticos: en el primero *Twitter* suspendió todas las cuentas que le había trasladado la policía colombiana, mientras que en el segundo hubo dos cuentas contra las que no se actuó, pese a lo transmitido por la policía iraquí. En relación a *Facebook*, el informe de restricciones de contenido basadas en la legislación local francesa de julio - diciembre de 2020⁵⁵ señala que se coartó el acceso a tres elementos por presunta infracción del artículo 421-2-5 del Código Penal, que sanciona la apología pública de actos de terrorismo⁵⁶. Para incidir en la cuestión se precisa más información y un mayor contexto de los perfiles denunciados y sus motivos, pero ejemplifica cómo se ejerce la lucha antiterrorista en internet, apreciándose el poder que tienen estas plataformas. Es remarcable que, quizá, un estudio riguroso y metodológicamente adecuado de estos informes de transparencia podría aportar información relevante; verbigracia, un aumento de las solicitudes de eliminación de contenido relacionadas con el terrorismo de un Estado concreto podría indicar que hay una tendencia a amenazar a ese país, lo que sugeriría que hay un peligro creciente para su seguridad nacional.

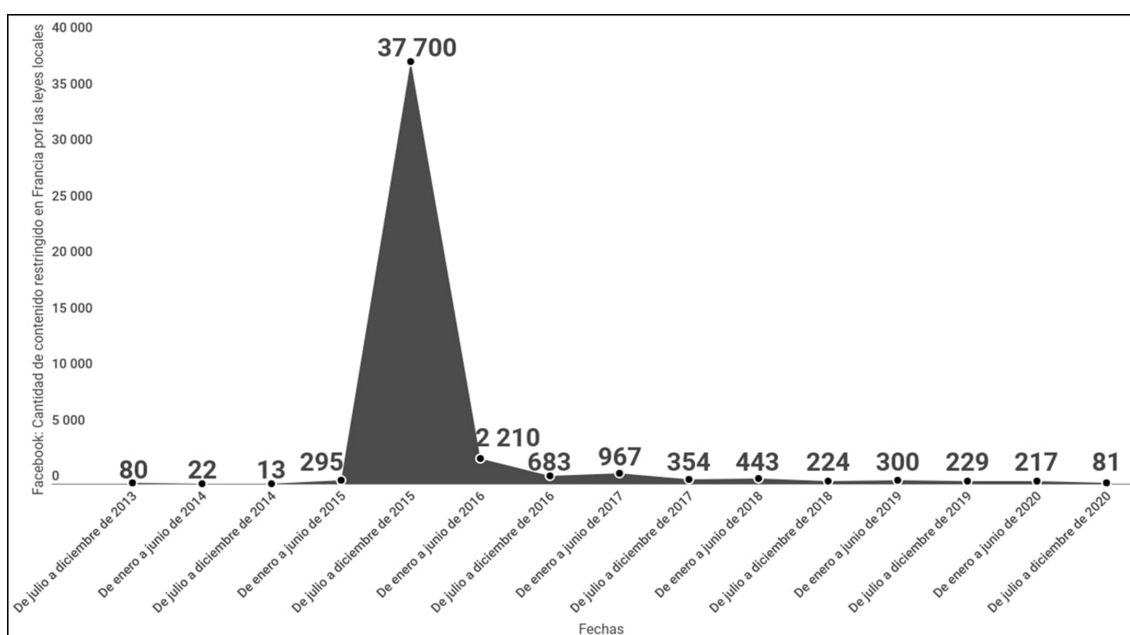


Imagen 10. Facebook: Cantidad de contenido restringido en Francia por las leyes locales. Destaca el pico alcanzado en julio-diciembre de 2015, motivado por el terrorismo. Obedece a que se restringió repetidas veces el acceso a una imagen relacionada con los ataques terroristas de noviembre de 2015 en París que, según la Oficina Central de Lucha contra la Delincuencia Relacionada con las Tecnologías de la Información y la Comunicación (OCLCTIC, por su sigla en francés), violaba las leyes francesas relacionadas con la protección de la dignidad humana⁵⁷.

⁵⁵ Content Restrictions Based on Local Law — France (2021). *Transparency Center - Facebook* [en línea]. Disponible en: <https://transparency.fb.com/data/content-restrictions/country/FR/>

⁵⁶ Article 421-2-5 - Code pénal (2014). *Légifrance* [en línea]. Disponible en: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000029755573/

⁵⁷ Fuente de la imagen 10: elaboración propia a partir de «Content Restrictions Based on Local Law — France». *Op. cit.*

Por otro lado, es destacable cómo el yihadismo incide desde hace años en la necesidad de utilizar el cifrado para dificultar las investigaciones. No obstante, primeramente hay que recalcar que la encriptación en internet es un tema espinoso. Puede señalarse la declaración internacional del 11 de octubre de 2020 firmada por los gobiernos de Reino Unido, Australia, Canadá, India, Japón, Nueva Zelanda y EE. UU.⁵⁸, que, si bien admite que el cifrado fuerte «desempeña un papel crucial en la protección de los datos personales, la privacidad, la propiedad intelectual, los secretos comerciales y la ciberseguridad», también afirma que «el cifrado de extremo a extremo que impide el acceso legal al contenido de las comunicaciones en cualquier circunstancia afecta directamente a [las] responsabilidades [de las fuerzas de seguridad], creando graves riesgos para la seguridad pública». Y concluye: «Aunque esta declaración se centra en los retos que plantea el cifrado de extremo a extremo, este compromiso se aplica a toda la gama de servicios de cifrado disponible, incluyendo el cifrado de dispositivos, las aplicaciones cifradas personalizadas y el cifrado en plataformas integradas». Por su parte, una resolución del Consejo de la UE del 24 de noviembre de 2020⁵⁹ manifiesta que «la Unión Europea sigue apoyando un cifrado fuerte», al mismo tiempo que llama a «mantener la posibilidad de que las autoridades competentes en el área de seguridad y justicia penal accedan legalmente a los datos relevantes con fines legítimos y claramente definidos en la lucha contra la delincuencia grave y/u organizada y el terrorismo».

Una vez presentada la polémica en torno al cifrado, cabe señalar que el primer número de *Inspire*⁶⁰, publicado en 2010, ya dice que una de las desventajas de internet es que «los espías prestan atención a los correos electrónicos, especialmente si usted es un individuo conocido por tener una mentalidad yihadista»; subsiguientemente, propone utilizar un programa criptográfico llamado «Asrar al-Mujahideen 2.0». De igual modo, el quinto número de la revista en francés vinculada a ISIL *Dar al-Islam*⁶¹, que apareció en julio de 2015, contiene una sección titulada *Las normas de seguridad de los musulmanes* (en francés *Les règles de sécurité du musulman*) que exhorta a seguir algunos consejos en internet, como el uso de una red privada virtual (VPN por su sigla en inglés) y de la red Tor⁶². También se emplaza a utilizar TrueCrypt, un

58 International Statement: End-To-End Encryption and Public Safety (2020). *Office of Public Affairs | Department of Justice* [en línea]. Disponible en: <https://www.justice.gov/opa/pr/international-statement-end-end-encryption-and-public-safety>

59 Council Resolution on Encryption - Security through encryption and security despite encryption (2020). *Consejo de la Unión Europea* [en línea]. P. 4. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13084-2020-REV-1/en/pdf>

60 How to use Asrar al-Mujahideen: Sending & Receiving Encrypted Messages (2010). *Inspire*. N.º 1, pp. 41-44.

61 Les règles de sécurité du musulman (2015). *Dar al-Islam*. N.º 5, pp. 30-33.

62 Tor se define como «una red de túneles virtuales que mejoran la privacidad y seguridad en internet». Para más información, véase: Tor Browser User Manual (s. f.). *Tor Project* [en línea]. Disponible en: <https://tb-manual.torproject.org/>

software de encriptación discontinuado en 2014. En la novena⁶³ y décima⁶⁴ entrega de *Dar al-Islam*, de abril y agosto de 2016 respectivamente, se ofrecen más consejos a través de una sección denominada *Seguridad informática* (en francés, *Sécurité informatique*), donde se explica en mayor profundidad la red Tor y se detalla el sistema operativo Tails, diseñado para proteger de la vigilancia y la censura. En conclusión, tanto Al Qaeda como ISIL se preocuparon de recomendar algunas herramientas para obstaculizar a las fuerzas de seguridad. Consecuentemente, hay un cierto recelo por al menos una parte de la comunidad internacional en el uso extensivo del cifrado y los efectos que puede tener en la seguridad pública; es un debate con visos de intensificarse en el futuro.

Finalmente, se está en disposición de abordar el último apartado: la propuesta de un análisis discursivo cuya divulgación, tanto entre los profesionales de la comunicación como entre la sociedad en general, ayudaría a examinar la propaganda terrorista desde un prisma metodológico alejado de cargas emotivas.

Análisis discursivo basado en mecanismos psicosociales para examinar la propaganda terrorista

Schmid⁶⁵ plantea la existencia de tres ámbitos de la realidad: el mundo objetivo real, el mundo simbólico —retratado fundamentalmente por los medios de comunicación— y el mundo subjetivo, que es un producto mental del individuo. Los medios —y a estas alturas deben citarse las redes sociales como plataformas de difusión y sus usuarios como creadores de contenido— tienen una influencia considerable en la interpretación de la realidad porque las impresiones que emiten superan a las que una persona percibe de su entorno inmediato. Entra en juego el «encuadre» (en inglés, *framing*), por el cual la interpretación de los problemas, sus causas y soluciones se determinan en función de cómo se formulan. Consecuentemente, una cobertura informativa que, deliberadamente o no, favorezca al terrorista puede contribuir a su victoria total o parcial. Ante este problema, un Estado puede verse tentado a aplicar la censura. Este enfoque es factible en entornos autoritarios, donde se tiene un gran control y pocos escrúpulos —precisamente por ello los regímenes autoritarios son menos vulnerables al terrorismo, al tener la capacidad de actuar en etapas iniciales sin preocuparse por los derechos civiles⁶⁶—. Sin embargo, además de ilícito, censurar

63 *Sécurité informatique* (2016). *Dar al-Islam*. N.º 9, pp. 38-52.

64 *Sécurité informatique — Deuxième partie* (2016). *Dar al-Islam*. N.º 10, pp. 38-46.

65 Schmid, A.P. (2004). Frameworks for conceptualising terrorism. *Terrorism and Political Violence* [en línea]. Vol. 16, n.º 2, pp. 197-221. DOI 10.1080/09546550490483134. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/action/journalInformation?journalCode=ftpv20>

66 De la Corte Ibáñez, L. (2014). Terrorismo, niveles de coerción estatal y tipos de gobierno. En: De la Corte Ibáñez, L. *La lógica del terrorismo*. Alianza Editorial.

en una democracia es complicado por varias razones: internet y la generalización de los teléfonos inteligentes prácticamente imposibilitan controlar una información que viaja en tiempo real, los intentos de encubrimiento pueden generar el efecto contrario, alimentando el interés y la divulgación de lo que se trata de ocultar, y la censura erosiona la legitimidad del Estado y alza a los terroristas como «la voz de los sin voz».

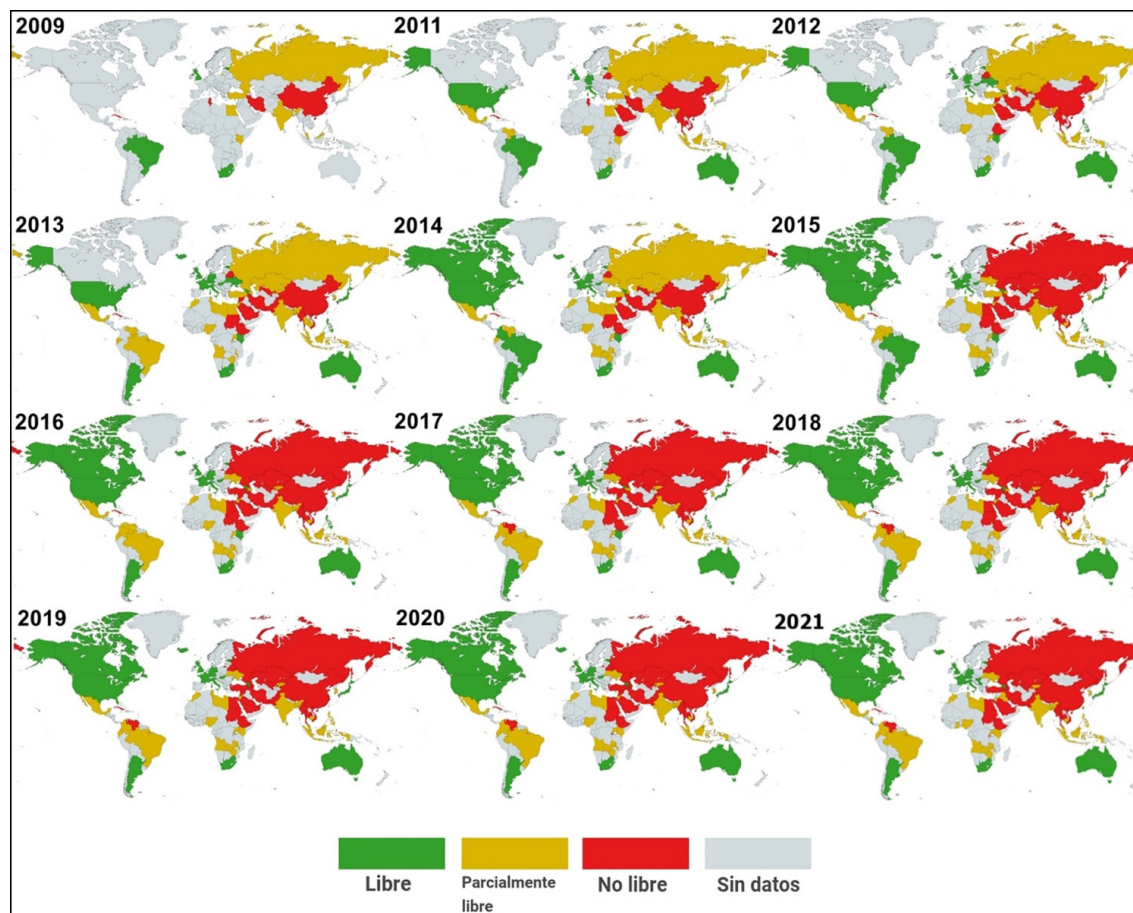


Imagen 11. Países con un internet libre, parcialmente libre y no libre, según los informes *Freedom on the Net* de Freedom House. Esta categorización es útil para ver cómo algunos Estados eligen controlar en mayor medida la red y, con ello, la «infosfera». Optar por ello, además de poner en duda la calidad democrática, es técnicamente complejo y puede dar resultados contradictorios⁶⁷

Descartada la vía censora por su inherente problemática, se propone un marco interpretativo del discurso terrorista que contribuya a captar su encuadre y a esquivar sus trampas dialécticas. La técnica tiene riesgos, puesto que el análisis discursivo puede degenerar en «resúmenes, comentarios redundantes o injustificados, análisis de citas fragmentarias y descontextualizadas o un mero registro de recursos lingüísticos

67 Fuente de la imagen 11: Elaboración propia a partir de los informes *Freedom on the Net* de Freedom House, accesibles desde FREEDOM HOUSE, Freedom on the Net | Freedom House. *Freedom House* [en línea]. Disponible en: <https://freedomhouse.org/report/freedom-net>

extraídos del corpus»⁶⁸, pero también ofrece grandes posibilidades, como se explica a continuación.

Esta técnica se fundamenta en una síntesis, recogida en cinco categorías, de ciertos mecanismos psicosociales presentes en el terrorismo que esquematizan cómo se exponen y justifican las ideas y acciones. Estas categorías —violencia defensiva, polarización de la violencia, atribución de responsabilidades, autoatribución de responsabilidades y contenido emotivo— se ejemplifican haciendo uso del manifiesto de Bin Laden *Letter to America*, distribuido originalmente en árabe en el foro de islamistas radicales Al Qalah el 14 de octubre de 2002⁶⁹. *The Observer* lo publicó en inglés el 24 de noviembre de 2002, que es la versión utilizada en este trabajo⁷⁰. Su interés reside en que plantea y responde dos preguntas dirigidas a los estadounidenses: «¿por qué luchamos y nos oponemos a vosotros?» y «¿a qué os llamamos y qué queremos de vosotros?». Es decir, es una misiva cuya función principal es justificar el terrorismo⁷¹. Respecto a su estructura, Lawrence⁷² explica:

«Las opiniones se presentan como respuestas detalladas a preguntas específicas, desglosadas en apartados y subapartados para resaltar la lógica irrefutable de la yihad [...] Dos rasgos distinguen la carta. El primero es el resumen sucinto pero de amplio alcance acerca de lo que Bin Laden considera la actuación política errónea de Estados Unidos en el mundo musulmán: en Palestina, Somalia, Chechenia, Cachemira, Líbano, Irak, Afganistán, y en no menor medida en los países árabes que actúan como voluntarios. El segundo es un rechazo moral y cultural a la sociedad estadounidense, a la que considera un pozo de usura, depravación, drogadicción, juego, prostitución y destrucción medioambiental [...] Este retrato de Estados Unidos sigue a un llamamiento a los estadounidenses a convertirse al islam. Por fantástica que pueda ser la perspectiva de dicha conversión [...] el llamamiento tiene una función práctica en

68 Sayago, S. (2013). El análisis del discurso como técnica de investigación cualitativa y cuantitativa en las ciencias sociales. *Cinta de Moebio* [en línea]. N.º 49, p. 3. Disponible en: <http://www.cintademoebio.uchile.cl/index.php/CDM/article/viewFile/30331/32134>

69 Lawrence, B. (2007). *Mensajes al mundo. Los manifiestos de Osama bin Laden*. Foca Ediciones y Distribuciones Generales S.L. ISBN 978-84-95440-90-7, p. 200.

70 Bin Laden, O. (2002). «Full text: bin Laden's «letter to America»». *The Observer* [en línea]. Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2002/nov/24/theobserver>

71 En el número 15 de *Dabiq*, una revista electrónica vinculada a ISIL, publicado el 31 de julio de 2016, aparece un artículo con el mismo propósito, titulado «¿Por qué os odiamos y luchamos contra vosotros?». Tiene semejanzas con el manifiesto de Bin Laden —en ambos se llama a la conversión al islam, se reprocha la existencia de sistemas jurídicos no basados en la sharía y se describe una sociedad pecaminosa que ha caído en los vicios del alcohol, las drogas y el juego—, pero también diferencias: *Letter to America* expone una serie de agravios que, estima, son fruto de la política exterior estadounidense y, en consecuencia, adopta una posición principalmente defensiva. Sin embargo, en el texto de *Dabiq* se recalca que la política exterior es secundaria en el odio profesado, con un tono predominantemente ofensivo. Para más información, véase: Why We Hate You & Why We Fight You (2016). *Dabiq*. N.º 15, pp. 30–33.

72 Lawrence, B. *Op. cit.*, pp. 200, 201.

la *umma*. Su propósito es responder a los musulmanes que criticaron el 11-S, argumentando que Al Qaeda no había ofrecido a los estadounidenses una oportunidad de convertirse al islam antes de atacarlos [...] Otro aspecto novedoso es en qué medida utiliza los argumentos antiestadounidenses que circulan ampliamente por el propio Occidente, acusando de hecho a Estados Unidos de no cumplir su propia retórica».

Seguidamente, se exponen las categorías junto con una descripción y un fragmento contextualizado de *Letter to America*.

1. Violencia defensiva. Ocurre cuando el terrorismo se presenta como una reacción de autoprotección ante la ofensiva enemiga. Lo primero que cita el manifiesto es la aleya 39 de la sura 22 (*Al-Hajj* o *peregrinaje*), que acepta la licitud de una contienda defensiva: «A aquellos (creyentes) atacados se les concede el permiso de luchar (contra los incrédulos), porque han sido agraviados y Alá es capaz de darles (a los creyentes) la victoria». Lawrence⁷³ comenta sobre los textos de Bin Laden:

«Todo lo que ha escrito se sitúa en el marco de una reacción contra la agresión, para la cual tiene un amplio respaldo en las Escrituras. La jurisprudencia islámica distingue entre guerra ofensiva (*harb*), una campaña de conquista lanzada bajo liderazgo oficial contra la tierra de los impíos, y la lucha defensiva (*yihad*), que todos los musulmanes deberán librar como obligación individual cuando la *umma* haya sido objeto de ataque».

La violencia defensiva no es algo propio únicamente del yihadismo, pero cuando se contextualiza se advierte el motivo por el que Bin Laden usa este mecanismo psicosocial: aparte de exhibir a la *umma* como la víctima de un agravio, incidir en una posición defensiva sitúa su discurso en línea con la yihad coránica, a diferencia de la mera ofensiva, más difícil de encajar doctrinalmente.

2. Polarización de la violencia. Sucede cuando la violencia se enfoca en una víctima, a la que las masas excitadas perciben como un mal sobrehumano y monstruoso⁷⁴. En *Letter to America*, EE. UU. se describe como «la peor civilización de la que ha sido testigo la historia de la humanidad», dominada por la usura, las drogas y la inmoralidad. Además, se le acusa de tener un doble rasero: «La libertad y la democracia a la que apeláis es solo para vosotros y para la raza blanca; en cuanto al resto del mundo, les imponéis vuestras políticas y gobiernos monstruosos y destructivos». A este respecto, vale la pena estudiar qué libertad había en Sudán y Afganistán durante el periodo en que acogieron a Bin Laden. Al refugiarse en ellos, se entiende que tenía unas relaciones cuando menos cordiales con los poderes regentes y, por tanto, no los consideraba

⁷³ Lawrence, B. *Op. cit.*, p. 20.

⁷⁴ Schwager, R. (2002). Religión y violencia. *Proyección: teología y mundo actual* [en línea], n.º 205, p. 159. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/Articulo?codigo=253581>

«monstruosos y destructivos». Para este propósito se utilizan las puntuaciones asignadas a las categorías «derechos políticos» y «libertades civiles» en los informes *Freedom in the World* de Freedom House⁷⁵. Estas puntuaciones varían del 1 al 7. Cuanto más alejadas del 1 menos derechos y libertades tiene el país.

Bin Laden se trasladó a Sudán en 1991 de la mano de Hasan al Turabi, un importante erudito musulmán que ya le había invitado a trasladarse en 1989. Durante su estancia «construyó un gran y complejo entramado de negocios y empresas terroristas»⁷⁶ que hizo que el país fuera objeto de fuertes presiones. Con el tiempo se produjeron cambios en el régimen y los partidarios del presidente Omar Hasan Ahmad al Bashir desplazaron a los de Turabi⁷⁷. Finalmente, Bin Laden abandonó el país africano en mayo de 1996. De 1991 a 1996 Sudán obtuvo la peor puntuación posible —7 de 7— tanto en derechos políticos como en libertades civiles. Por otro lado, durante el periodo en el que Bin Laden residió en Afganistán (1996-2001), que coincide casi en su totalidad con el Emirato Islámico talibán, el país tuvo la peor puntuación posible —7 de 7— en derechos políticos y libertades civiles.

Se advierte, pues, la incongruencia del discurso de Bin Laden: polariza la violencia hacia EE. UU., acusándolo de mantener «gobiernos monstruosos y destructivos», mientras que él residió durante años en dos países con graves problemas en derechos y libertades. Aunque esta inferencia sea interpretable como un *ad hominem*, Walton⁷⁸ recoge que ocasionalmente los *ad hominem*s son argumentos válidos, como aparenta ser este caso, donde con datos objetivos se expone una inconsistencia entre el argumentario terrorista y las circunstancias de su autor. Cabe decir que la polarización es un mecanismo difícil de desmontar: es una experiencia colectiva violenta donde la agresión se desvía hacia una sola víctima, a la que se responsabiliza de toda crisis, y se espera que con su sacrificio, por fin, haya paz sobre la comunidad amenazada; es un instrumento gregario, a tal punto que para René Girard «las sociedades humanas fundamentalmente se mantienen unidas por el mecanismo del enemigo o por el mecanismo del chivo expiatorio»⁷⁹.

75 Freedom House (2021). Country_and_Territory_Ratings_and_Statuses_FIW1973-2021.xlsx. Freedom House [en línea]. Disponible en: https://web.archive.org/web/20210629112802/https://freedomhouse.org/sites/default/files/2021-02/Country_and_Territory_Ratings_and_Statuses_FIW1973-2021.xlsx.

76 Comisión Nacional de Investigación (2004). II-S. *El informe: extracto del informe final de los atentados terroristas*. Ediciones Paidós. ISBN 978-84-493-1688-3, p. 79.

77 *Ibidem*, p. 84.

78 Walton, D.N. (1987). The ad Hominem argument as an informal fallacy. *Argumentation* [en línea]. Vol. 1, p. 317. ISSN 0920427X. DOI 10.1007/BF00136781. Disponible en: <https://link.springer.com/article/10.1007/BF00136781>

79 Schwager, R. *Op. cit.*, p. 158.

3. Atribución de responsabilidades. Tiene lugar cuando se imputan hechos a actores con una competencia limitada o nula. *Letter to America* justifica los ataques al pueblo estadounidense porque, al formar una república federal constitucional, es responsable de todo cuanto haga el Estado:

«El pueblo estadounidense es el que paga los impuestos que financian los aviones que nos bombardean en Afganistán, los tanques que golpean y destruyen nuestros hogares en Palestina, los ejércitos que ocupan nuestras tierras en el golfo Pérsico y las flotas que aseguran el bloqueo de Irak. Estos dólares de los impuestos se dan a Israel para que siga atacándonos y penetrando en nuestras tierras. Así que el pueblo estadounidense es el que financia los ataques contra nosotros, y es el que supervisa el gasto a través de los candidatos que elige [...] No puede ser inocente de todos los crímenes cometidos».

Yasir Qadhi⁸⁰, teólogo y académico islámico adscrito al East Plano Islamic Center de Plano (Texas, EE. UU.), desmonta este razonamiento aduciendo que el conjunto del pueblo estadounidense no es experto en política exterior y, por tanto, es irracional atribuirle la responsabilidad⁸¹. De acuerdo a un informe conjunto de Gallup, Council on Foreign Relations y National Geographic Society⁸² basado en una encuesta realizada a 2.486 adultos a partir de 18 años sobre el papel de EE. UU. en el mundo, la geografía, la política exterior y la demografía, «los estadounidenses exhiben considerables lagunas en sus conocimientos sobre geografía y cuestiones internacionales», habiendo evidencias que señalan que «no están más informados hoy que hace 30 años, pese al aumento del nivel educativo».

4. Autoatribución de responsabilidades. Acontece cuando el terrorista habla en nombre de otros, erigiéndose en portavoz «del pueblo», «de la *umma*», «de los represaliados», etc. *Letter to America* utiliza la primera persona del plural para simbolizar una voz única de toda la comunidad de creyentes islámicos: «¿Por qué luchamos y nos oponemos a vosotros?», «nos habéis atacado y seguís atacando», «nos habéis atacado en Palestina»... Inquiriendo en la cuestión, hay diferencias doctrinales dentro del yihadismo. Bin Laden, a diferencia de ISIL, era más permisivo en cuanto a lo que se considera *umma*: según la Comisión Nacional de Investigación «parecía dispuesto a incluir en la confederación [Al Qaeda] a casi cualquier rincón del mundo musulmán», hasta el punto de que

80 El número 14 de *Dabiq*, publicado el 13 de abril de 2016, señala a varios imanes occidentales considerados apóstatas (*kufir*) y llama a asesinarles. Entre ellos se encuentra Yasir Qadhi, acusado de defender el sistema jurídico estadounidense en detrimento de la *sharía*. Para más información, véase: Kill the Imams of Kufr in the West (2016). *Dabiq*. N.º 14, pp. 8-17.

81 Should we listen to Anwar al-Awlaki? - Sh. Dr. Yasir Qadhi (2014). *YouTube* [en línea]. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=EyYb8GdFqn4>

82 Gallup, National Geographic Society y Council On Foreign Relations (2019). U.S. Adults' Knowledge About the World. *Council on Foreign Relations* [en línea]. Pp. 43, 47. Disponible en: https://cdn.cfr.org/sites/default/files/report_pdf/NatGeo_CFR_US_Knowledge.pdf

«la relación entre Al Qaeda e Irán demostraba que las divisiones entre chiitas y sunitas no planteaban necesariamente una barrera insuperable en la cooperación para realizar operaciones terroristas»⁸³. Por el contrario, ISIL mantiene una posición inflexible con los chiitas. Su precursor, Al Qaeda en Irak, liderado por Abu Musab al Zarqawi, utilizó una brutalidad táctica que preocupó a Ayman al Zawahiri por considerar que las atrocidades sectarias —que incluyeron ataques durante procesiones religiosas, en mezquitas y en santuarios chiitas— les deslegitimaban y restaban apoyo popular, por lo que aconsejó que se abandonaran: «El movimiento muyahidín debe evitar cualquier acción que las masas no entiendan o aprueben»⁸⁴. Por tanto, cuando uno u otro yihadista habla en nombre de la *umma* puede no referirse al mismo conjunto de personas.

5. Contenido emotivo. Como recogen Costalli y Ruggeri⁸⁵, las organizaciones insurgentes «tienden a institucionalizar acontecimientos que pueden desencadenar respuestas emocionales individuales para construir su propia legitimidad como representantes eficaces de las reivindicaciones». En sus comunicados, Bin Laden suele rememorar la guerra soviético-afgana, donde la URSS fue incapaz de sofocar la insurgencia muyahidín. En *Letter to America* dice: «Si no respondéis, vuestro destino será el de los soviéticos que huyeron de Afganistán para afrontar la derrota militar, la descomposición política, la caída ideológica y la quiebra económica». Apelar a un pasado «glorioso» es un foco de atracción y moral, pero puede ser una trampa para el terrorista: la guerra en Afganistán, al igual que la batalla de Mogadiscio de 1993, tuvieron unas características determinadas que difieren notablemente de otros escenarios. El anhelo de Bin Laden de repetir estos logros quizá le hizo minusvalorar a unos adversarios, como los Estados árabes del golfo Pérsico, con unas particularidades muy diferentes.

Como se evidencia, este análisis discursivo es potente en tanto que permite identificar instrumentos de convencimiento difíciles de apreciar a simple vista, aunque siempre debe acompañarse de un contexto. Además, es flexible: admite más categorías si se aplican con algunas precauciones; por ejemplo, evitando redundancias.

Conclusión

La modernidad tecnológica implica cambios sustanciales y veloces en múltiples ámbitos: sociopolítico, económico, laboral y en relación con la seguridad. Internet,

83 Comisión Nacional de Investigación. *Op. cit.*, p. 83.

84 Al Zawahiri, A. (2005). Letter from al-Zawahiri to al-Zarqawi. *Federation Of American Scientists* [en línea]. P. 5. Disponible en: https://fas.org/irp/news/2005/10/letter_in_english.pdf

85 Costalli, S. y Ruggeri, A. (2017). Emotions, Ideologies, and Violent Political Mobilization. *PS: Political Science & Politics* [en línea]. Vol. 50, n.º 4, p. 926. Disponible en: <https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/0BA3CAB2F8BoC63ACB764B5709AED13F/S1049096517000993a.pdf/introduction.pdf>

como exponente de la instantaneidad, merece un seguimiento constante. Este análisis certifica que las redes sociales han cambiado la manera de comunicarse, principalmente porque el antaño consumidor ha ganado el papel de productor, con las ventajas e inconvenientes que implica. El terrorismo no es ajeno a este escenario y aprovecha las plataformas digitales para expandir sus mensajes y ganar adeptos y legitimidad, entre otros objetivos. Para enfrentarlo se precisa de una actuación conjunta entre diversos actores, incluyendo las autoridades estatales y las propias redes sociales, aceptando que ocasionalmente habrá divergencias en los puntos de vista; por ejemplo, al juzgar si una publicación debe eliminarse. Añádase que el debate sobre el cifrado y sus posibles límites tiene los elementos para acrecentarse en el futuro, sobre todo si su uso criminal aumenta y la discusión se traslada a la arena pública.

Con todo, es posible encarar el terrorismo digital enseñando a interpretar y combatir su propaganda, puesto que, independientemente del formato en que se presente, sigue unos mecanismos psicosociales —identificados en este trabajo en cinco categorías— que se advierten si se tiene conocimiento de ellos, aunque algunos de estos mecanismos son poderosos y para contrarrestarlos se necesita implicar al conjunto de la sociedad, como ocurre con la polarización de la violencia. Como mínimo, la senda propuesta debe explorarse, considerando que los terroristas expanden masiva y globalmente sus mensajes y, además, son múltiples los avisos que vaticinan un futuro turbulento e incierto que podría fortalecer a los actores hostiles y desorientar (aún más) a la sociedad. A este respecto, merece la pena recordar que aunque la intensa ola terrorista que provocó decenas de miles de víctimas mortales en la segunda década del siglo XXI ha disminuido, no puede bajarse la guardia, pues el yihadismo continúa activo en regiones estructuralmente débiles que podrían convertirse en territorios de otros ISIL.

En definitiva, la «rapidez electrónica» es provechosa en múltiples sentidos, pero para que no conlleve un descarrilamiento por exceso de velocidad hay que conocer y afrontar sus hándicaps. En lo que concierne al terrorismo, se precisa minimizar el efecto de su abundante propaganda, incidiendo en su borrado y bloqueo, así como otorgando herramientas intelectuales para confrontarla.

Bibliografía

- Al Zawahiri, A. (2005). Letter from al-Zawahiri to al-Zarqawi. *Federation Of American Scientists* [en línea]. P. 5. Disponible en: https://fas.org/irp/news/2005/10/letter_in_english.pdf
- An update on our efforts to combat violent extremism (2016). *Twitter Blog* [en línea]. Disponible en: https://blog.twitter.com/en_us/a/2016/an-update-on-our-efforts-to-combat-violent-extremism
- Article 421-2-5 - Code pénal 82014). *Légifrance* [en línea]. Disponible en: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI00002975573/

- Badawy, A. Y Ferrara, E. (2018). The rise of Jihadist propaganda on social networks. *Journal of Computational Social Science* [en línea]. Vol. 1. DOI 10.1007/s42001-018-0015-z. Disponible en: <https://link.springer.com/article/10.1007%2Fs42001-018-0015-z>
- Bauman, Z. (1999). *Modernidad líquida*. Fondo de Cultura Económica 2015. ISBN 0-7456-2409-X.
- Bin Laden, O. (2002). Full text: bin Laden's «letter to America». *The Observer* [en línea]. Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2002/nov/24/theobserver>
- Bocanegra Gastelum, C.O. (2009). Reseña de «La revolución de la riqueza» de Alvin Toffler y Heidi Toffler. *Región y Sociedad* [en línea]. Vol. XXI, n.º 44, pp. 241-246. Disponible en: <https://www.redalyc.org/Articulo.oa?id=10204411>
- Borrego Sevillano, J.M. (2016). La evolución del terrorismo salafista yihadista internacional. Doble vertiente: propaganda y ámbito de actuación. Estudio de caso: España. En: C. Navajas Zubeldia y D. Iturriaga Barco (eds.). *Siglo: V Congreso Internacional de Historia de Nuestro Tiempo* [en línea]. Logroño: Universidad de La Rioja. P. 559. Disponible en: https://publicaciones.unirioja.es/catalogo/online/Historia_nuestro_tiempo_5/pdf/131_BorregoSevillano.pdf
- Brachman, J. (2021). Anwar al-Awlaki. *Britannica* [en línea]. Disponible en: <https://www.britannica.com/biography/Anwar-al-Awlaki>
- Brown, R. y Severson, K. (2011). 2nd American in Strike Waged Qaeda Media War. *The New York Times* [en línea]. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2011/10/01/world/middleeast/samir-khan-killed-by-drone-spun-out-of-the-american-middle-class.html>
- Brynjar, L. y Skjølberg, K. (2004). Causes of Terrorism: An Expanded and Updated Review of the Literature. Kjeller (Noruega), Norwegian Defence Research Establishment, FFI/RAPPORT-2004/04307 [en línea]. Pp. 70, 71. DOI 10.13140/RG.2.1.3776.6882. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/281274883_CAUSES_OF_TERRORISM_An_Expanded_and_Updated_Review_of_the_Literature
- Bueno De Mesquita, E. y Dickson, E. (2007). The Propaganda of the Deed: Terrorism, Counterterrorism, and Mobilization. *American Journal of Political Science* [en línea]. Vol. 51, n.º 2, p. 377. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/4620071>
- Bunker, R.J. y Bunker, P.L. (2018). Radical Islamist English-Language Online Magazines: Research Guide, Strategic Insights, and Policy Response. *US Army War College - Strategic Studies Institute* [en línea]. Pp. 7, 12. Disponible en: <https://publications.armywarcollege.edu/pubs/3549.pdf>
- Caballero de la Torre, V. (2018). *Breve historia de la filosofía Occidental*. Madrid, Ediciones Nowtilus. ISBN 978-84-9967-948-8.
- Callimachi, R. (2016). A News Agency With Scoops Directly From ISIS, and a Veneer of Objectivity. *The New York Times* [en línea]. Disponible en: <https://www.ny->

- times.com/2016/01/15/world/middleeast/a-news-agency-with-scoops-directly-from-isis-and-a-veneer-of-objectivity.html
- Comisión Nacional de Investigación (2004). *II-S. El informe: extracto del informe final de los atentados terroristas*. Ediciones Paidós. ISBN 978-84-493-1688-3, pp. 79, 83, 84.
- Content Restrictions Based on Local Law — France (2021). *Transparency Center - Facebook* [en línea]. Disponible en: <https://transparency.fb.com/data/content-restrictions/country/FR/>
- Cook, D. (2003). Legitimacy and Political Violence: A Habermasian Perspective. *Social Justice* [en línea]. Vol. 30, n.º 3 (93), p. 109. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/29768212>
- Costalli, S. y Ruggeri, A. (2017). Emotions, Ideologies, and Violent Political Mobilization. *PS: Political Science & Politics* [en línea]. Vol. 50, n.º 4, p. 926. Disponible en: <https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/0BA3CAB2F8B0C63ACB764B5709AED13F/S1049096517000993a.pdf/introduction.pdf>
- Council Resolution on Encryption - Security through encryption and security despite encryption (2020). *Consejo de la Unión Europea* [en línea]. P. 4. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13084-2020-REV-1/en/pdf>
- Cowen, T. (2006). Terrorism as Theater: Analysis and Policy Implications. *Public Choice* [en línea]. Vol. 128, n.º 1/2, pp. 233-244. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/30026642>
- Dacoba Cerviño, F.J. (2021). Conflictividad s. XXI: los grandes suben la apuesta. *Instituto Español de Estudios Estratégicos* [en línea]. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA30_2021_FRADAC_Conflictividad.pdf
- De la Corte Ibáñez, L. (2014). Terrorismo, niveles de coerción estatal y tipos de gobierno. En: De la Corte Ibáñez, L. *La lógica del terrorismo*. Alianza Editorial.
- Descripción general de los informes (2021). *Centro de Transparencia de Twitter* [en línea]. Disponible en: https://transparency.twitter.com/es_es/reports.html
- Directrices para la policía (2021). *Centro de ayuda - Twitter Help Center* [en línea]. Disponible en: <https://help.twitter.com/es/rules-and-policies/twitter-law-enforcement-support>
- Don, E. (2020). black flat screen computer monitor on black wooden desk photo. *Unsplash* [en línea]. Disponible en: <https://unsplash.com/photos/LBokKg8Vrc>
- Farnen, R.F. (1990). Terrorism and the mass media: A systemic analysis of a symbiotic process. *Terrorism* [en línea]. Vol. 13, n.º 2, pp. 99-143. DOI 10.1080/10576109008435820. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10576109008435820>

Freedom House. Freedom on the Net | Freedom House. *Freedom House* [en línea]. Disponible en: <https://freedomhouse.org/report/freedom-net>

— (2021). Country_and_Territory_Ratings_and_Statuses_FIW1973-2021.xlsx. *Freedom House* [en línea]. Disponible en: https://web.archive.org/web/20210629112802/https://freedomhouse.org/sites/default/files/2021-02/Country_and_Territory_Ratings_and_Statuses_FIW1973-2021.xlsx

Gallup, National Geographic Society y Council On Foreign Relations (2019). U.S. Adults' Knowledge About the World. *Council on Foreign Relations* [en línea]. Pp. 43, 47. Disponible en: https://cdn.cfr.org/sites/default/files/report_pdf/Nat-Geo_CFR_US_Knowledge.pdf

Gearty, C. (2004). Terrorism and morality. *Whitehall Papers* [en línea]. Vol. 61, n.º 1, p. 19. DOI 10.1080/02681300408523001. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02681300408523001>

GTD | Global Terrorism Database - START.UMD.EDU (2019). GTD Codebook: Inclusion Criteria and Variables. *START.umd.edu* [en línea]. P. 10. Disponible en: <https://www.start.umd.edu/gtd/downloads/Codebook.pdf>

GTD | Global Terrorism Database (2021). globalterrorismdb_0221dist.xlsx. *CHC START* [en línea]. Disponible en: https://web.archive.org/web/20210828160116/https://gtd.terrorismdata.com/app/uploads/_mediavault/2021/02/globalterrorismdb_0221dist.xlsx

Hard Questions: How We Counter Terrorism (2017). *About Facebook* [en línea]. Disponible en: <https://about.fb.com/news/2017/06/how-we-counter-terrorism/>

Heller, H. (1934). *Teoría del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica 2010. ISBN 978-968-16-5725-3, pp. 225, 226.

How to use Asrar al-Mujahideen: Sending & Receiving Encrypted Messages (2010). *Inspire*. N.º 1, pp. 41-44.

ICT Data and Statistics Division Telecommunication Development Bureau International Telecommunication Union (2019). The ICT Development Index (IDI): Methodology, indicators and definitions. *ITU-D ICT STATISTICS* [en línea]. Disponible en: https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/statistics/ITU_ICT_Development_Index.pdf

Información para las autoridades policiales (2021). *Centro de seguridad - Facebook* [en línea]. Disponible en: <https://es-es.facebook.com/safety/groups/law/guidelines/>

International Statement: End-To-End Encryption and Public Safety (2020). *Office of Public Affairs | Department of Justice* [en línea]. Disponible en: <https://www.justice.gov/opa/pr/international-statement-end-end-encryption-and-public-safety>

International Telecommunication Union (ITU) World Telecommunication/ICT Indicators Database (2021). API_IT.NET.USER.ZS_DS2_en_excel_v2_2764008.

- xls. *DataBank* | *The World Bank* [en línea]. Disponible en: <https://api.worldbank.org/v2/en/indicator/IT.NET.USER.ZS?downloadformat=excel>
- ITU World Telecommunication/ICT Indicators Database (2020). ITU_regional_global_Key_ICT_indicator_aggregates_Nov_2020.xlsx. *Statistics - ITU* [en línea]. Disponible en: https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/facts/ITU_regional_global_Key_ICT_indicator_aggregates_Nov_2020.xlsx
- Kill the Imams of Kufr in the West (2016). *Dabiq*. N.º 14, pp. 8-17.
- Lawrence, B. (2007). *Mensajes al mundo. Los manifiestos de Osama bin Laden*. Foca Ediciones y Distribuciones Generales S.L. ISBN 978-84-95440-90-7, pp. 20, 200, 201.
- Les règles de sécurité du musulman (2015). *Dar al-Islam*. N.º 5, pp. 30-33.
- Ley Orgánica 2/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de delitos de terrorismo (2015). *BOE* [en línea]. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-3440>
- Merari, A. (1993). Terrorism as a Strategy of Insurgency. *Terrorism and Political Violence* [en línea]. Vol. 5, n.º 4, p. 227. DOI 10.1080/09546559308427227. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09546559308427227>
- MILLER, M., et al. (2019). Anarchism - Anarchism as a movement, 1870–1940. *Britannica* [en línea]. Disponible en: <https://www.britannica.com/topic/anarchism/Anarchism-as-a-movement-1870-1940#ref750483>
- Niethammer, L., Van Laak, D. y Seigel, J. (1994). Posthistoire: Has History Come to an End? *History and Theory* [en línea]. Vol. 33, n.º 2, p. 244. DOI 10.2307/2505387. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/2505387>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2013). El uso de internet con fines terroristas». *United Nations Office on Drugs and Crime* [en línea]. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/Use_of_Internet_for_Terrorist_Purposes/Use_of_Internet_Ebook_SPANISH_for_web.pdf
- (2018). El marco jurídico universal contra el terrorismo». *United Nations Office on Drugs and Crime* [en línea]. Viena. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/Module_2/Module_2_Spanish.pdf
- Rapoport, D.C. (2002). The Four Waves of Rebel Terror and September 11. *Anthropoetics* [en línea]. Vol. VIII, n.º 1. Disponible en: <http://anthropoetics.ucla.edu/apo801/terror/>
- Reglamento (UE) 2021/784 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2021, sobre la lucha contra la difusión de contenidos terroristas en línea (2021). *Diario Oficial de la Unión Europea* [en línea]. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0784&from=ES>

- Requerimientos de eliminación — Enero - junio de 2020 (2021). *Centro de Transparencia de Twitter* [en línea]. Disponible en: https://transparency.twitter.com/es_es/reports/removal-requests.html#2020-jan-jun
- Requerimientos de eliminación — Jul. - dic. de 2020 (2021). *Centro de Transparencia de Twitter* [en línea]. Disponible en: https://transparency.twitter.com/es_es/reports/removal-requests.html#2020-jul-dec
- Sayago, S. (2013). El análisis del discurso como técnica de investigación cualitativa y cuantitativa en las ciencias sociales. *Cinta de Moebio* [en línea]. N.º 49, p. 3. Disponible en: <http://www.cintademoebio.uchile.cl/index.php/CDM/article/viewFile/30331/32134>
- Schmid, A.P. (2004). Frameworks for conceptualising terrorism. *Terrorism and Political Violence* [en línea]. Vol. 16, n.º 2, pp. 197-221. DOI 10.1080/09546550490483134. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/action/journalInformation?journalCode=ftpv20>
- Schwab, K. y Malleret, T. (2020). *COVID-19: el gran reinicio*. Colonia/Ginebra, Foro Económico Mundial 2020. ISBN 978-2-940631-14-8.
- Schwager, R. (2002). Religión y violencia. *Proyección: teología y mundo actual* [en línea], n.º 205, pp. 158, 159. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/Articulo?codigo=253581>
- Sécurité informatique — Deuxième partie (2016). *Dar al-Islam*. N.º 10, pp. 38-46.
- Sécurité informatique (2016). *Dar al-Islam*. N.º 9, pp. 38-52.
- Should we listen to Anwar al-Awlaki? - Sh. Dr. Yasir Qadhi (2014). *You Tube* [en línea]. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=EyYb8GdFqn4>
- Taliban conducting «targeted door-to-door visits»: UN document (2021). *Al Jazeera* [en línea]. Disponible en: <https://www.aljazeera.com/news/2021/8/20/taliban-un-report-afghanistan-door-to-door-revenge>
- Toffler, A. (1980). *La tercera ola*. Bogotá, Plaza & Janés.
- Tor Browser User Manual (s. f.). *Tor Project* [en línea]. Disponible en: <https://tb-manual.torproject.org/>
- Transcript of Taliban's first news conference in Kabul (2021). *Al Jazeera* [en línea]. Disponible en: <https://www.aljazeera.com/news/2021/8/17/transcript-of-talibans-first-press-conference-in-kabul>
- Transparency reports (2021). *Transparency Center - Facebook* [en línea]. Disponible en: <https://transparency.fb.com/data/>
- Vásquez Rocca, A. (2017). La influencia de la escuela de Frankfurt en Zygmunt Bauman y Richard Rorty: de la teoría crítica a la modernidad líquida. *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas* [en línea]. Vol. 50, n.º 1. Disponible en: <https://revistas.ucm.es/index.php/NOMA/article/view/52424/50323>

- Virilio, P. (1997). *El ciber mundo: la política de lo peor*. Madrid, Ediciones Cátedra. ISBN 84-376-1574-7, pp. 18-20.
- Walker, D.H. (2005). Developing Metrics for the Global War on Terrorism. *U.S. Naval War College* [en línea]. Newport. P. 10. Disponible en: <https://www.hsdl.org/?view&did=15551>
- Walton, D.N. (1987). The ad Hominem argument as an informal fallacy. *Argumentation* [en línea]. Vol. 1, p. 317. ISSN 0920427X. DOI 10.1007/BF00136781. Disponible en: <https://link.springer.com/article/10.1007/BF00136781>
- Why We Hate You & Why We Fight You (2016). *Dabiq*. N.º 15, pp. 30-33.
- Zabihullah (م هلا حى—بذ..) (@Zabehulah_M33) (2021). *Twitter* [en línea]. Disponible en: https://twitter.com/Zabehulah_M33/status/1427126736026836995

Artículo recibido: 28 de agosto de 2021.

Artículo aceptado: 4 de octubre de 2021.

Gonzalo LEÓN

Catedrático de la Universidad Politécnica de Madrid

Correo: gonzalo.leon@upm.es

Aureliano DA PONTE

Doctorando en Economía y Gestión de la Innovación. UCM. Máster en Estrategia y Geopolítica. ESG-FE-UNDEF

Correo: adaponte@ucm.es

Soberanía tecnológica y poder inteligente de la Unión Europea en un contexto geopolítico inestable: el escenario de África como ejemplo de aplicación

Technological sovereignty and smart power of the European Union in an unstable geopolitical context: the African scenario as an example of application

Resumen

El debate sobre los alcances del concepto de soberanía tecnológica, y sobre todo sus implicaciones, ha cobrado impulso en el contexto de la Unión Europea (UE) para garantizar el principio de «autonomía estratégica» que se convierte en una pieza política común clave para reforzar la posición del bloque en el mundo. No obstante, su naturaleza política y aspiracional, aunque abstracta en su concreción, no se ha traducido

en objetivos definidos en tiempo, espacio y oportunidad. El artículo enmarca este debate en las condiciones de inestabilidad geopolítica que atraviesan la dinámica internacional, y discute la racionalidad de la noción de «poder inteligente» (*smart power*) como la opción clave para la UE en el contexto de implementación de su autonomía estratégica. Sobre esta base se analiza la presencia de la UE y de China en África y su posible impacto sobre la evolución futura de la autonomía estratégica europea.

Palabras clave

Soberanía tecnológica, autonomía estratégica, poder inteligente, Unión Europea, China, África.

Abstract

The debate on the scope of the concept of technological sovereignty, and especially its implications, has gained momentum in the context of the European Union (EU) to guarantee the principle of «strategic autonomy», which has become a crucial common political piece to strengthen the bloc's position in the world. However, its political and aspirational nature, albeit abstract in its concreteness, has not been translated into defined objectives in time, space and opportunity. The article frames the discussion in the conditions of geopolitical instability that pervade international dynamics and discusses the rationality of the notion of 'smart power' as the key option for the EU in the context of implementing its strategic autonomy. On this basis, it analyses the EU and China's presence in Africa and its possible impact on the future evolution of European strategic autonomy.

Keywords

Technological Sovereignty, Smart Power, European Union, China, Africa

Citar este artículo:

Ponte, A. da. y León, G. (2021). Soberanía tecnológica y poder inteligente de la Unión Europea en un contexto geopolítico inestable: el escenario de África como ejemplo de aplicación. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n.º 18, pp. 365-394.

Introducción

La soberanía tecnológica en el contexto de la autonomía estratégica

La redefinición de los equilibrios entre las potencias mundiales presenta ramificaciones geopolíticas que se extienden por la economía y los asuntos internacionales, desplegándose en forma de competencia militar, industrial, tecnológica y de la red digital¹. La incertidumbre provocada por esta dinámica sirve de base para discutir teórica y empíricamente un marco analítico consistente para abordar las perspectivas de la Unión Europea (UE) en las próximas décadas.

La soberanía tecnológica, entendida como disponer de la capacidad de tomar decisiones que afectan al desarrollo y uso de tecnologías avanzadas sin dependencias unilaterales de otros actores, se considera un factor clave para aumentar la autonomía estratégica de un Estado o una federación de Estados. Esto le permite elegir sin condicionamientos en muchas áreas políticas afectadas por la evolución de la tecnología y su difusión generalizada en la sociedad². Desde la dirección opuesta, sin la suficiente voluntad política para obtener autonomía estratégica, no parece posible alcanzar el nivel adecuado de soberanía tecnológica. En definitiva, se requiere una determinación política sólida y coherente a largo plazo para forjar alianzas e invertir selectivamente tanto en tecnologías habilitadoras clave como en emergentes.

En la práctica, este doble compromiso implica decidir sobre múltiples dimensiones interrelacionadas que afectan el posicionamiento internacional de los Estados, tanto en forma individual como en el marco de una coalición. A tal fin, es indispensable la aplicación de instrumentos políticos variados, pero de forma integrada asegurando su estrecha relación y alineamiento hacia objetivos concretos. El éxito dependerá de la capacidad de definir, adaptar y mantener tanto perspectivas como estrategias versátiles a largo plazo, combinadas con la capacidad científica y tecnológica adecuada para atraer a los aliados hacia los objetivos propios que, en ocasiones, podrían requerir actitudes asertivas en el ámbito internacional.

El debate sobre las consecuencias del concepto de soberanía tecnológica, pero sobre todo sus implicaciones en actores públicos y privados, ha cobrado impulso en el contexto de la UE enmarcado por el principio de «autonomía estratégica» que se convirtió

1 Petricevic, O. y Teece, D.J. (2019). The structural reshaping of globalization: Implications for strategic sectors, profiting from innovation, and the multinational enterprise. *Journal of International Business Studies*; Ortega, A. (2020). La carrera entre EE. UU. y China y el futuro de las relaciones transatlánticas. *Documento de trabajo 12/2020*. Real Instituto Elcano; Mori, S. (2019). US Technological Competition with China: The Military, Industrial and Digital Network Dimensions. *Asia-Pacific Review*, 26:1, 77-120; Kaplan, R.D. (2019). A new cold war has begun. *Foreign Policy*, January 7. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2019/01/07/a-new-cold-war-has-begun/>

2 Fiott, D. (2018). Strategic autonomy: towards 'European sovereignty' in defence? *Brief issue 12*. European Union Institute for Security Studies (EUISS), November. Disponible en: https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief%2012__Strategic%20Autonomy.pdf

en una pieza política común clave para reforzar la posición europea en el mundo³. La autonomía estratégica constituye una de las preocupaciones centrales de los responsables políticos del bloque, expandiendo sus límites de cuestiones como la defensa y la seguridad a nuevas problemáticas de naturaleza económica y tecnológica. El núcleo de la idea de «autonomía» ha sido descrita por el alto representante para la Política Exterior y de Seguridad como un proceso de supervivencia política de la UE capaz de actuar como «actor global» y como exponente de la voluntad de la Comisión Europea presidida por Ursula van der Leyen de actuar como una «comisión geopolítica»⁴.

La estrategia comunitaria apunta a conservar su lugar destacado en el desarrollo científico a la vez que aumentar su papel en tecnologías habilitadoras y emergentes, al tiempo que preserva los valores y principios sobre su uso ético en la sociedad. En ese sentido, el concepto de «autonomía estratégica abierta» expresa la síntesis entre la capacidad para adoptar las propias decisiones, y dar forma al mundo que la rodea a través del liderazgo y el compromiso de mantener el más alto nivel de cooperación internacional en ciencia y tecnología⁵.

No obstante, el término soberanía tecnológica debe traducir su naturaleza política y aspiracional, aunque abstracta en su concreción, en objetivos definidos en tiempo, espacio y oportunidad. Tindermans⁶ observa que la normativa europea descarta la creación de monopolios centrados en empresas públicas o controladas que actúen como «campeones nacionales» como se ha intentado en el pasado. También, que la carencia de recursos vuelve ilusoria la autosuficiencia, sobre todo en un mundo globalizado. En esa perspectiva propone un enfoque más pragmático en el que la UE debería evitar el uso de la soberanía tecnológica como una noción global difusa y promover, por el contrario, una definición precisa que derive en metas específicas. Franke y Torreblanca subrayan la necesidad de ponderar las «implicaciones geopolíticas y los elementos de poder geopolítico de la tecnología» en la medida en que la perspectiva económica ha tendido a ignorarlas⁷. Leonard y Shapiro subrayan como condición para sostener el

3 Borrell, J. (2020). Why European Strategic Autonomy Matters. *A Window on the World - Blog by HR/VP*, Dic. Disponible en : <https://eeas.europa.eu>; Anghel, S., *et al.* (2020). On the path to 'strategic autonomy'. The EU in an evolving geopolitical environment. *EPRS | European Parliamentary Research Service*. PE 652.096 – Septiembre. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652096/EPRS_STU\(2020\)652096_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652096/EPRS_STU(2020)652096_EN.pdf)

4 European Commission (2020). State of the Union 2020: Building the world we want to live in: A Union of vitality in a world of fragility (16/09/2020). Brussels, Belgium; Borrell, J. (2020). *Op. cit.*

5 European Commission (2021). Global Approach to Research and Innovation. Europe's strategy for international cooperation in a changing world. Brussels, Belgium.

6 Tindermans, P. (2020). Technological sovereignty: from the hype to the real questions. *Science Business* 29 Sep. Disponible en: <https://sciencebusiness.net/technology-strategy-board/viewpoint/technological-sovereignty-hype-real-questions>

7 Franke U. y Torreblanca, J.I. (2021). Geo-tech politics: Why technology shapes European power. Policy Brief 15 July 2021. *European Council on Foreign Relations*. Disponible en: <https://ecfr.eu/publication/geo-tech-politics-why-technology-shapes-european-power/>

multilateralismo sin renunciar a las normas ni inclinarse por el proteccionismo, que los europeos «[impulsen] nuevas normas que les permitan actuar contra los países que socavan el sistema internacional»⁸.

En este sentido, es razonable señalar que, aunque se dispusiese de las herramientas políticas adecuadas, pero de forma aislada, la capacidad de articularlas en un «paquete» coherente, aplicarlas y luego supervisar su eficacia no sería sencilla. Así, incluso si el paquete de políticas elegido pudiera concertar armoniosamente varios instrumentos para evitar efectos colaterales indeseables dentro del ámbito tecnológico al que se dirige, su impacto indirecto es más amplio y podría persistir en el tiempo en la sociedad, como ha demostrado la historia.

Sin embargo, la soberanía tecnológica no puede considerarse únicamente como un «término defensivo» destinado a reducir la dependencia tecnológica, tal y como se entendía en la segunda mitad del siglo pasado. En la actualidad se utiliza en un sentido más amplio, en el que la influencia mutua en otros ámbitos políticos refleja el papel central que desempeña la tecnología en las sociedades modernas como parte del concepto de autonomía estratégica tanto a nivel nacional como internacional, y su influencia en la estructuración de alianzas tecnológicas entre países (véase la figura 1).

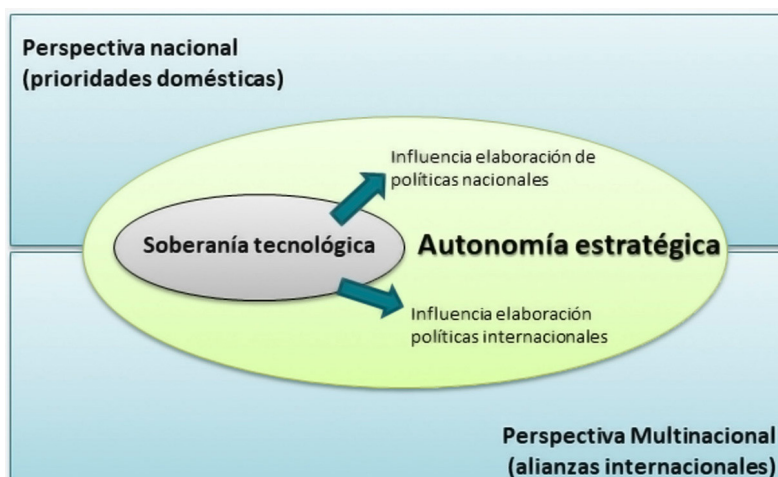


Figura 1. Relación entre autonomía estratégica y soberanía tecnológica. Fuente: elaboración propia

La nueva dimensión que está cobrando fuerza en este siglo es la aparición de la relevancia del dominio de la tecnología en los asuntos internacionales como parte de las visiones de los intereses nacionales. El significado de la consideración anterior no se limita al uso de la tecnología avanzada cuando se incorpora a los productos y sistemas desplegados para cumplir su función operativa (en armamento, ciberseguridad, exportaciones de alto valor agregado, etc., donde el rendimiento depende en gran medida de las herramientas digitales), sino también para obtener la superioridad, el control del

8 Leonard, M. y Shapiro, J. (2020). *Sovereign Europe, dangerous world: Five agendas to protect Europe's capacity to act*. Policy Brief 1, *European Council on Foreign Relations*, December. Disponible en: <https://ecfr.eu/publication/sovereign-europe-dangerous-world-five-agendas-to-protect-europes-capacity-to-act/>

conocimiento tecnológico, el saber-hacer (*know-how*) para el desarrollo de productos avanzados, y las reglas para ser accesible por terceros países como objetivo para conseguir la competitividad global en el futuro. El dominio de las tecnologías emergentes es la clave para construir el dominio futuro.

En tal virtud, surgen algunas preguntas: ¿Qué significa e implica la soberanía tecnológica cuando se emplea en la UE? ¿Cuáles son los instrumentos políticos de que dispone para implementar su estrategia en un contexto global? ¿Cómo combinarlos? ¿Cómo actuar en terceros países o regiones en competencia directa con otras grandes potencias tecnológicas?

El artículo está organizado de la siguiente manera. Comienza enmarcando el debate sobre la soberanía tecnológica en las condiciones de inestabilidad geopolítica que afectan a la escena internacional. A continuación, discute el concepto de «poder inteligente» (*smart power*) como opción estratégica y su articulación con tres niveles de soberanía tecnológica. Luego, analiza el marco de la soberanía tecnológica y poder inteligente europeo en el contexto africano en el que interactúan otras grandes potencias tecnológicas como China. Por último, presenta las implicaciones de este enfoque y un conjunto de consideraciones finales.

El marco de la soberanía tecnológica: lecciones aprendidas de la pandemia COVID-19

Las cadenas globales de valor han crecido tanto en las últimas tres décadas porque aportaron, en general, importantes beneficios. Sus efectos colaterales, la dependencia e interdependencia, por tanto, parecían verse como una condición aceptable para su realización. Sin embargo, asumir un escenario global en el que la dinámica económica y los flujos comerciales se implementan siguiendo una lógica económica aislada de la geopolítica y la seguridad resulta imposible de sostener⁹.

Con todo, el concepto de soberanía tecnológica sigue en debate debido a la complejidad de emparejarlo con los marcos teóricos predominantes en materia de innovación¹⁰. La intervención estatal orientada únicamente para corregir los fallos del mercado, la externalización productiva asociada al impulso de la competitividad económica o las transiciones hacia la sostenibilidad, presuponen comportamientos multilaterales y un comercio internacional basado en reglas estables y consensuadas lo que no siempre sucede.

⁹ Hobbs, C. (2020). Europe's Digital sovereignty: from rulermaker to superpower in the age of US-China rivalry. *Essay Collection, ECFR/336, European Council on Foreign Relations*.

¹⁰ European Union (2021). An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy: Open Strategic Autonomy; Schot, J. y Steinmueller, W.E. (2018). Three frames for innovation policy: R&D, systems of innovation and transformative change. *Research Policy*, 47(9), 1554-1567.

Si se aceptan como punto de partida los dos principios enunciados por Edler *et al.*: 1) *el comercio justo internacional aumenta la eficiencia*, y 2) *la cooperación internacional en materia de innovación permite el aprendizaje mutuo en beneficio de todos*, la ejecución de medidas de soberanía tecnológica en todos los sectores debería ser económicamente eficiente para tener éxito¹¹. Sin embargo, la lógica económica no es la única que hay que tener en cuenta cuando estallan las crisis, como ha demostrado la crisis derivada de la pandemia del COVID-19. En efecto, las decisiones de autonomía estratégica se tomaron en contextos en los que la lógica económica habitual no era suficiente, pero la presión de los ciudadanos para encontrar soluciones era alta.

Con la pandemia de la COVID-19, el problema de acceso a materiales sanitarios esenciales surgió de repente en todos los países de la UE. Muchos gobiernos decidieron aplicar una amplia gama de normas para garantizar los suministros críticos asumiendo costes adicionales y, si fuera necesario, grandes deudas. El abastecimiento de mascarillas, guantes y equipos de protección (clasificados como de «bajo nivel tecnológico»), o de ventiladores y purificadores de luz ultravioleta («nivel tecnológico medio») se resolvió «fácilmente» en pocos meses aumentando la producción local para satisfacer la demanda social, aunque no fuesen soluciones eficientes sostenibles a largo plazo. No obstante, otros productos de alta tecnología, como las vacunas o los fármacos antivirales específicos fueron mucho más difíciles de desarrollar y suministrar.

En efecto, los países avanzados y las grandes empresas financiaron decenas de proyectos de I+D para obtener vacunas y otros productos farmacéuticos eficientes con enfoques muy innovadores. Como resultado de este esfuerzo de investigación, en menos de un año, seis vacunas fueron aprobadas por los organismos reguladores de la salud y docenas más están en camino. El ciclo convencional desde la investigación científica al producto se acortó extraordinariamente ante un problema grave, como ha sucedido en otras ocasiones como han demostrado los avances tecnológicos disruptivos acaecidos durante las dos guerras mundiales de siglo XX.

El problema geopolítico de la salud se puso de manifiesto con la «batalla de las vacunas» en la que las grandes potencias trataron de asegurar el suministro para sus nacionales mediante la importación o la producción nacional a través de una legislación nueva o reinterpretada. De todas maneras, no se resolvió el amplio acceso a las mismas por parte de los países menos desarrollados, aunque tuvieran instalaciones de fabricación al servicio de grandes empresas farmacéuticas.

La denominada «diplomacia de las vacunas»¹² ha producido ganadores y perdedores no solo en términos de desarrollos aprobados y su capacidad de adquisición, sino

¹¹ Edler, *et al.* (2021). Technological Sovereignty as an Emerging Frame for Innovation Policy - Defining Rationales, Means and Ends. EU-SPRI Conference. June.

¹² Deng, C. (2020). China Seeks to Use Access to Covid-19 Vaccines for Diplomacy. *Wall Street Journal*, 17 August. Disponible en: <https://www.wsj.com/articles/china-seeks-to-use-access-to-covid-19-vaccines-for-diplomacy-11597690215>; Campbell, J. (2021). Vaccine Diplomacy: China and SinoPharm in Africa. *Council on Foreign Relations*. 6 January. Disponible en: <https://www.cfr.org/>

también con efectos sanitarios referidos a los porcentajes de personas inmunizadas entre los países con problemas logísticos graves en su distribución.

El acceso a estos insumos críticos y a otros dispositivos médicos, así como las recientes propuestas de renuncia a las patentes durante un periodo limitado, se convirtieron en asuntos de política internacional, y no solo de salud pública. En todos los casos, los conocimientos científicos y tecnológicos, así como la disponibilidad de productos de alta tecnología para ofrecer tratamientos médicos a millones de personas se utilizó como mecanismo de coerción o negociación orientado a reforzar las posiciones de cada Estado tanto a nivel nacional como internacional.

El surgimiento de estos procesos se explica por los activos intangibles (conocimientos) y tangibles (capacidades industriales), pero también por las prioridades políticas de los países. La distribución de vacunas, desarrolladas principalmente en Estados Unidos, la Unión Europea, China y Rusia, se convirtió en parte de la estrategia geopolítica en terceros estados, como ha demostrado la situación de la vacunación en África en 2021 a partir de los acuerdos alcanzados por muchos países del continente con alguno de ellos.

El caso de la actividad de China en África es especialmente relevante. China ha ofrecido vacunas contra el COVID-19 a Nigeria y otros países africanos «primero [y] en forma gratuita». En diciembre de 2020, Beijing ofreció construir un centro logístico de vacunas contra el coronavirus en Addis Abeba (Etiopía), mientras que los centros de producción de vacunas se encuentran en Egipto y Marruecos. Ambos países, así como también Sudáfrica y Egipto, muy pronto contarán con la infraestructura y capacidad para el «relleno y acabado» de vacunas de Pfizer y Johnson & Johnson. Pero obtener soberanía tecnológica en este campo implica controlar todo el proceso como intentan hacer países como Sudáfrica y Senegal, y eso requiere más tiempo y conocimiento científico y tecnológico.

La Unión Europea advirtió que no era posible confiar en las negociaciones con múltiples proveedores de equipos sanitarios urgentes o en la preadquisición de vacunas no fabricadas en la UE (al menos en el volumen necesario) a través de muchas autoridades regionales y nacionales independientes. La necesidad de establecer un procedimiento de compra común y abordar los problemas logísticos quedó clara para los responsables políticos, a pesar de los fracasos iniciales y la falta de experiencia en su ejecución¹³. Se analizaron las lecciones y se adoptaron algunas medidas políticas y presupuestarias para aumentar la soberanía de la tecnología sanitaria europea de cara al futuro, pero no fue posible obtener una respuesta inmediata.

blog/vaccine-diplomacy-china-and-sinopharm-africa; Palacián de Inza, B. (2021). La segunda ola de la COVID-19 en África: ¿una catástrofe? *Documento de Análisis 08/2021*, *Boletín IEEE 21* (enero/marzo). España, Ministerio de Defensa. Pp. 152-161. Disponible en: https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/b/o/boletin_ieee_21.pdf

¹³ European Commission (2020). COMMISSION DECISION of 18.6.2020 approving the agreement with Member States on procuring Covid-19 vaccines on behalf of the Member States and related procedures. Brussels, 18.6.2020.

La salud es solo un ámbito entre otros muchos en los que la tecnología desempeña un papel fundamental en la búsqueda de soluciones, y en el que las futuras crisis podrían volver a exigir actuaciones planificadas.

Avanzar hacia el poder inteligente de la UE

En el contexto mencionado, la UE ha estado debatiendo cómo maximizar su poder tecnológico y cómo podría aplicarse para reforzar su posición a nivel mundial en materia de ciencia y tecnología en un mundo globalizado manteniendo sus principios y valores. Más concretamente, busca maximizar su soberanía tecnológica en la situación actual, en la que su principal línea de acción exterior se ve limitada por su poder relativo con respecto a otros países, la confluencia de los intereses de los diversos socios comunitarios en áreas en las que conservan sus competencias, y la necesidad de preservar o reforzar alianzas comerciales, de conocimiento y militares más amplias en un contexto en el que la unanimidad entre 27 Estados miembros es difícil de utilizar con el riesgo de perder oportunidades y el retraso en la adopción de decisiones clave.

El poder duro y el poder blando son términos comúnmente utilizados para reflejar la forma en que un país puede imponer sus puntos de vista a otros países utilizando un amplio conjunto de herramientas políticas (asertivas o no). El poder duro y el poder blando no son términos totalmente independientes y han coexistido a lo largo de los años en la formulación de políticas estratégicas, dependiendo del contexto, las capacidades y la situación nacional relativa con respecto a otros países. Estos conceptos también se aplican a las grandes empresas multinacionales que toman decisiones (muchas de ellas respaldadas por los gobiernos de los países sede) que afectan (positiva o negativamente) a millones de ciudadanos en los numerosos países donde operan.

Las deficiencias de los dos enfoques (poder duro y blando) hicieron surgir el concepto de «poder inteligente» como una opción más eficaz y plausible para hacer frente a los conflictos en los que los países están estrechamente interrelacionados simultáneamente en varios ámbitos¹⁴. Dentro de la UE, la relevancia de la aplicación de estrategias de poder inteligente en los componentes del sistema de ciencia y tecnología ha aumentado drásticamente en 2020-2021 para hacer frente a la interrupción de las cadenas mundiales debido a la tensión geopolítica, los desastres naturales y la pandemia COVID-19. Los países fueron conscientes de la sutil interacción de los ámbitos políticos y la necesidad de emplear políticas holísticas tal como las definidas en el pacto verde europeo¹⁵. Abonando esta perspectiva, ¿cómo podría la UE emplear instrumentos de poder inteligente para mejorar su soberanía tecnológica? La siguiente sección aborda esta cuestión.

14 Nye, J. (2009). Get Smart: Combining Hard and Soft Power. *Foreign Affairs*. Vol. 88, N.º 4, July/August.

15 Comisión Europea. Investigación e innovación para el Pacto Verde Europeo. *Estrategia 2020-2024*. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/strategy/strategy-2020-2024/environment-and-climate/european-green-deal_es

Aplicación del concepto de poder inteligente en la UE

La UE se ha considerado una gran potencia económica mundial con un mercado interior bien desarrollado de más de 400 millones de ciudadanos con un poder adquisitivo relativamente alto. También es una región del mundo en la que las tecnologías más avanzadas fueron profundamente adoptadas por la sociedad, alimentada tanto por fabricantes nacionales como por extranjeros con elevadas tasas de importaciones y exportaciones, aprovechando la existencia de una población bien educada para acelerar los procesos de innovación.

Sin embargo, la falta de una política exterior única o de una capacidad de defensa común, a pesar de los esfuerzos realizados desde 2015 en torno a ella, dificulta la actuación con una sola voz en los conflictos mundiales. La UE se construyó sobre la base de que una gran parte de su defensa común y de las políticas relacionadas con ella (claramente en la vertiente del poder duro) está subordinada a la OTAN, aunque no exista una correspondencia de pertenencia plena con los 27 miembros de la UE¹⁶. Se suponía en todo caso, por parte de la UE que una defensa común no era necesaria para mantener un desarrollo de tecnologías emergentes ni para asegurar suministros en cadenas globales de valor en los que se asentaba su modelo de crecimiento.

Además, los Estados miembros individuales mantienen su responsabilidad en materia de asuntos exteriores en consonancia con sus propios intereses individuales porque la eficacia del pilar intergubernamental de la UE está, en la práctica, condicionada por la falta de unanimidad obligatoria de la posición de los 27 Estados miembros, que es una condición previa para actuar. Muchas resoluciones del Consejo de la UE, después de intensas negociaciones para conciliar posiciones divergentes, derivaron en declaraciones genéricas sobre las principales cuestiones sin consecuencias prácticas profundas, o simplemente decayeron por falta de acuerdo. El debate sobre las ventajas o desventajas de mantener la unanimidad en política exterior lleva años en el Consejo de la UE, y no parece posible iniciar una reforma de los tratados de la UE a corto plazo que modifique esta situación. En este sentido, los problemas de la UE para adoptar posiciones fuertes y consensuadas son similares a los que se encuentran en el Consejo de Seguridad de la ONU para aprobar una resolución clara en muchos conflictos mundiales, lo que merma su capacidad para afrontar conflictos urgentes.

A pesar de este contexto, Europa se convirtió en una fuerte entidad reguladora con una influencia duradera en los mercados internacionales¹⁷. Históricamente, las regula-

¹⁶ Laborie Iglesias, M. (2017). El momento de la defensa europea». *Documento Opinión 92/2017*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 6/09/2017. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEEEO92-2017_Defensa_UE_MLI.pdf 47; Csernatoni, R. (2020). EU Security and Defense Challenges: Toward a European Defense Winter? *Carnegie Europe*, 11/06/2020. Disponible en: <https://carnegieeurope.eu/2020/06/11/eu-security-and-defense-challenges-toward-european-defense-winter-pub-82032>

¹⁷ Bradford, A. (2020). *The Brussels effect. How the European Union rules the world*. Oxford University Press. ISBN 978 0190088583.

ciones de la UE diseñadas para operar en el mercado europeo o para exportar/importar bienes a/desde la UE para proteger a los ciudadanos europeos han condicionado los comportamientos de terceros países y empresas.

Ejemplos conocidos de este efecto fueron el reglamento REACH¹⁸ en el sector químico o, más recientemente, el reglamento de protección de datos (GDPR por sus siglas en inglés). Estas iniciativas han inspirado procesos regulatorios similares en otros países más allá de la necesidad de acceder al mercado europeo, por considerarse adecuadas, equilibradas y ajustables. Además, muchas grandes empresas y países exportadores de todo el mundo han preferido utilizar la legislación europea, aunque sea más restrictiva que la equivalente nacional, antes de gestionar varias para diferentes mercados; simplemente, olvidar el acceso al mercado europeo para centrarse en mercados menos regulados no era una opción para la mayoría de ellos.

Esta capacidad reguladora forma parte del impacto del «poder blando» de la UE en el mundo, pero no es la única. El esfuerzo en la cooperación para la política de desarrollo, donde la UE es uno de los donantes más relevantes (los recursos económicos destinados a esta política cuando se suma el presupuesto comunitario a las aportaciones de los Estados miembros, son muy superiores a las cantidades aportadas por otras potencias para el mismo objetivo)¹⁹; también, la apertura de los centros de enseñanza superior europeos (por ejemplo, ampliando el programa de movilidad ERASMUS+ a otros países fuera de la UE) debe enmarcarse en este concepto. También se suma a la dimensión cultural, donde las humanidades europeas, como la literatura y el arte, son piedras angulares de la visibilidad de la UE en el mundo (incluso si se mide en términos de turistas no europeos cada año y la dificultad de gestionar una sola lengua con una multiplicidad de actividades promovidas por los distintos Estados miembros de la UE).

En este contexto, los responsables políticos europeos han asumido progresivamente que la prosperidad a largo plazo está claramente condicionada por su capacidad para ejercer una posición de líder en la «batalla tecnológica global». Ello supone gestionar la influencia de potencias tecnológicas que condicionan la introducción de productos propios en el mercado europeo. En algunas tecnologías avanzadas clave, como en la telefonía móvil, la inteligencia artificial, la microelectrónica, las constelaciones de satélites, la robótica, o biotecnología, en las que tanto la competitividad industrial como los servicios públicos de alta calidad dependen en gran medida de que otros países hayan tomado la delantera en la última década o estén cerca de conseguirlo.

En esos casos, la UE debería competir con otros países para compartir el liderazgo enmarcado en grandes asociaciones industriales. Incluso en los ámbitos aludidos anteriormente, como la cooperación al desarrollo o la educación superior, tener un

¹⁸ Reach: Reglamento de registro, evaluación, autorización y restricción de sustancias químicas. Disponible en <https://osha.europa.eu/es/themes/dangerous-substances/reach>

¹⁹ Para los detalles consultar International Partnerships. European Commission. Disponible en: https://ec.europa.eu/international-partnerships/home_en

liderazgo tecnológico es imprescindible para desplegar soluciones tecnológicas europeas en terceros países. Sin embargo, la falta de una única «voz tecnológica europea» derivada de las debilidades mencionadas anteriormente, podría poner en peligro los esfuerzos individuales de los Estados miembros y de las empresas europeas.

La cuestión abierta que se ha planteado al máximo nivel de decisión en la UE en los últimos tres años es saber hasta qué punto pueden combinarse en la práctica los instrumentos políticos —de poder duro y blando— como ingredientes necesarios para mejorar el posicionamiento europeo en escenarios globales dominados por los avances científicos y tecnológicos.

El uso común de una terminología tomada del ámbito militar (es decir, batalla, dominación, ganadores y perdedores, armas tecnológicas, mercados conquistados, medidas defensivas) para describir una competencia comercial y mercantil para acceder y dominar los mercados de alta tecnología podría parecer excesivo, pero refleja un sentimiento común subyacente: el objetivo que se persigue no se limita a vender o comprar productos y servicios en busca de cuotas de mercado; va más allá para reafirmar el papel que desempeña la tecnología en un mundo globalizado para garantizar la prosperidad de la UE y su sociedad a largo plazo. El bloque ha respondido a este reto adoptando decisiones casi simultáneas en varios ámbitos: una redefinición de los esquemas de cooperación en investigación global²⁰ y las condiciones de elegibilidad para Horizonte Europa 2021-2027²¹ basadas en el lema «tan abierto como sea posible, tan cerrado como sea necesario», la introducción de preocupaciones de autonomía estratégica en las nuevas políticas industriales y digitales vinculadas a los fondos de recuperación y resiliencia del programa *Next generation*, y el refuerzo de la diplomacia científica en los Estados miembros al tratar con otros países en cooperación con la Comisión Europea por sugerir algunas de ellas²².

En este contexto, la tecnología no solo se considera relevante para impulsar la innovación, sino también porque desempeña un papel más amplio en los asuntos internacionales. Como ejemplo de este punto de vista, el Parlamento Europeo declaró en junio de 2021, como parte del reglamento de la Empresa Común EuroHPC, que la computación de alto rendimiento (HPC), en la que la UE compite fuertemente con otros países, es un «activo estratégico para salvaguardar la capacidad de innovación y la autonomía estratégica de la Unión y fomentar el crecimiento económico». Obsérvese que aquí, tanto la innovación como el crecimiento económico están vinculados a la

²⁰ European Commission (2021). *Global Approach to Research and Innovation. Europe's strategy for international cooperation in a changing world*. Brussels, Belgium.

²¹ International Service Facility (2021). *International Cooperation in Horizon Europe: Participation and Novelty*. April. Disponible en: https://horizon-ncp.eu/sites/default/files/2021-05/ISF_2%C2%Bowebinar_HE_International%20Cooperation%20strategy%20and%20novelties_o.pdf

²² SFIC (2021). *Survey Analysis on Science Diplomacy. Strategies, Activities and Actors of EU Member States and Associated Countries. SFIC Task Force Science Diplomacy. Strategic Forum of International Cooperation*. May.

autonomía estratégica en un área de «tecnología profunda» (*deep-tech*) en la que varias tecnologías deben estar fuertemente integradas.

Incluso cuando los debates políticos de alto nivel y las posiciones se centran progresivamente en las tecnologías emergentes para garantizar la competitividad a largo plazo, las formas de imponer los puntos de vista nacionales no se basan en medidas de poder duro, ya que la combinación con otros tipos de herramientas más eficaces para ganar las batallas tecnológicas está disponible. El uso de un instrumento político de carácter «duro» como las «sanciones» aprobadas por países u organizaciones internacionales ha evolucionado para negar el control, el comercio o el acceso a tecnologías clave cuando se aplica a algunos países, y no solo se basa en decisiones económicas (por ejemplo, aranceles), de circulación de personas (por ejemplo, políticas de visados laborales) o penales apelando a la Corte Penal Internacional.

Además, ha cobrado preeminencia un elemento adicional: el principal motor del desarrollo de tecnologías emergentes proviene de los esfuerzos civiles y no de los de defensa (salvo en algunos nichos puntuales, el volumen de inversiones y el tamaño de los mercados hacen que el uso civil sea el impulsor más relevante en el desarrollo de tecnologías emergentes). Por lo general, la definición de la política de defensa se aborda por separado de las políticas de ciencia y tecnología, aunque el desarrollo de tecnologías de doble uso constituye una corriente principal para los sistemas militares avanzados como única forma de obtener la superioridad, y los organismos gubernamentales de defensa buscan su aplicabilidad con fondos específicos. Se están explorando enfoques más cercanos, como ha supuesto la aprobación del Fondo Europeo de Defensa²³ en el contexto de la autonomía estratégica de la UE para complementar los fondos civiles de Horizonte Europa.

Niveles de soberanía tecnológica

La simple conciencia de la relevancia de la soberanía tecnológica no es suficiente para actuar; es necesario definir y aplicar un plan de acción pragmático y medible en los ámbitos en los que pueden intervenir las actuaciones políticas. Las debilidades de un país pueden provenir de muchas direcciones diferentes, y las estrategias para mejorar la soberanía tecnológica deben adaptarse a sus limitaciones.

A partir de la investigación realizada por los autores de este artículo, se advierte la existencia de múltiples «áreas de intervención» posibles en las que la situación específica de un Estado podría oscilar en una determinada tecnología desde la autosuficiencia hasta la ausencia total de la misma. La figura 2 expone las áreas de intervención identificadas agrupadas en tres niveles de autonomía estratégica.

²³ European Commission (2021). EU defence gets a boost as the European Defence Fund becomes a reality. 29 April. Brussels. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_2007

- Nivel 1: autonomía estratégica para acceder a las materias primas y procesadas, así como a la logística asociada. Refleja la autonomía para acceder a los materiales necesarios cuando y donde se necesiten.
- Nivel 2: autonomía estratégica para desarrollar componentes y sistemas tecnológicos. Refleja la autosuficiencia en el desarrollo de productos y servicios avanzados y competitivos de alta tecnología para el mercado mundial.
- Nivel 3: autonomía estratégica para garantizar la existencia de un campo de juego equitativo. Refleja la autosuficiencia para impulsar (junto con otros aliados) un conjunto de principios y valores plenamente convenidos para establecer las normas de un mercado mundial sujeto a reglas compartidas basadas en acuerdos internacionales de amplio consenso.

No se trata de niveles independientes y el éxito en el aumento de la autonomía estratégica deseada dependerá de una sabia interacción en todos con medidas políticas adaptadas a cada área tecnológica prioritaria. Obsérvese que los principales elementos de la figura 2 se subdividen en varias «áreas de intervención», ya que las medidas políticas asociadas pueden ser muy diferentes.

Además, los niveles mencionados se influyen mutuamente en función del área tecnológica elegida. No es posible actuar de forma proactiva en la configuración de la estructura del mercado (por ejemplo, impulsando una nueva norma industrial o alianzas tecnológicas a largo plazo) si el tejido industrial es muy débil, lo que podría reflejar dificultades inherentes para acceder a las bases científicas y tecnológicas. Lo mismo ocurre con los esfuerzos por impulsar procesos normativos cuya libre adopción por parte de terceros países debería basarse en valores y principios compartidos no vinculantes.

El caso de la UE es claramente un ejemplo del impacto exitoso de la regulación de datos en otros países, incluso si el objetivo en otros países no era solo entrar en el mercado comunitario. La UE puede ofrecer ejemplos de impactos no exitosos de su

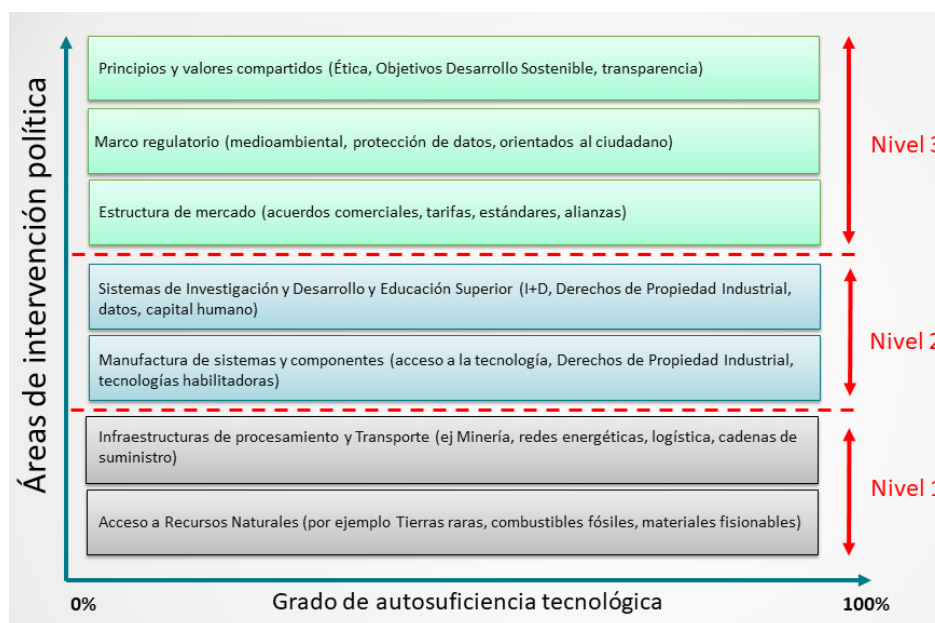


Figura 2. Áreas de intervención vs. nivel de soberanía tecnológica. Fuente: elaboración propia

regulación de la inteligencia artificial, simplemente porque el esfuerzo industrial y la posición en el mercado no eran los mismos. A continuación, se describen brevemente cada uno de ellos.

Nivel I. Autonomía para obtener y disponer de los materiales y componentes necesarios para desarrollar productos tecnológicos cuando y donde se necesite.

El objetivo de autonomía estratégica de este nivel es garantizar el acceso a los recursos naturales (en muchos casos, no existen localmente, y su disponibilidad depende de acuerdos con terceros países) en la calidad y el volumen requeridos, la capacidad de procesarlos para su uso industrial, y transportarlos hasta/desde el lugar de origen hasta su destino cuando y donde los necesiten la industria y la sociedad. Los conflictos internacionales exacerbados por las largas y peligrosas rutas comerciales de bienes de consumo originaron innumerables enfrentamientos interestatales. Esta situación se repite con los flujos internacionales de materias primas, existencias vivas y componentes tecnológicos.

Las grandes potencias han intentado aumentar su autosuficiencia a este nivel a través de un sinnúmero de medidas económicas y políticas apoyadas por acuerdos comerciales firmados con muchos países y organizaciones de todo el mundo. En la actualidad, el problema no es solo acceder a las materias primas, sino también obtener los elementos procesados (por ejemplo, con el nivel químico de pureza) necesarios para la fabricación avanzada de componentes en condiciones estables, que deben proteger los recursos naturales mediante una combinación de normativas y tecnologías adecuadas.

Un subnivel relevante desde la autonomía estratégica es la logística necesaria para transportarlas hasta el destino, lo que implica no solo el uso de sofisticadas tecnologías (por ejemplo, grúas robotizadas en los puertos para reducir tiempos, oleoductos submarinos, buques portacontenedores de líquidos o gas, seguimiento por GPS, logística *offshore* y también para garantizar el tráfico de datos a través de infraestructuras espaciales, o cables terrestres y submarinos de alta capacidad), sino también para garantizar la seguridad a rutas internacionales donde en algunas zonas geográficas podría implicar una intervención militar coordinada. En este contexto, el apoyo económico y tecnológico a la construcción de puertos avanzados, aeropuertos o infraestructuras ferroviarias (o instalaciones específicas en ellos) se utiliza actualmente como campo de batalla entre grandes potencias dispuestas a invertir cantidades sustanciales, incluso más allá de sus fronteras, para garantizar la resiliencia de sus cadenas de suministro.

Un ámbito destacado en el que tanto el acceso a los recursos naturales como la logística están íntimamente ligados es la pesca sostenible. El uso de tecnologías sofisticadas para obtener de forma sustentable recursos naturales vivos como la pesca, incluso cuando se encuentran en aguas territoriales en disputa, ha sido fuente de conflictos internacionales durante décadas.

La evolución de las grandes potencias en la protección de sus pesquerías se convirtió en una cuestión geopolítica en algunas zonas geográficas en las que el comportamiento depredador de ciertos países ha provocado no solo un problema de agotamiento, sino

también de aplicación de la normativa internacional²⁴. La tecnología pesquera ha evolucionado hacia grandes buques con capacidad de fabricación a bordo lo cual expande los problemas. No se trata únicamente del enfoque normativo de «tonelada máxima», sino también del desarrollo y la aceptación de tecnologías sofisticadas que permiten procesar las capturas, afectando eventualmente la biodiversidad marina, y asegurar la diversidad de la biosfera a largo plazo.

La tabla 1 refleja los principales problemas de la capa 1 y sus subcapas desde la perspectiva de la soberanía tecnológica.

Nivel 1 Cuestiones de soberanía tecnológica	Subnivel 1 Recursos naturales	Subnivel 2 Logística	Consecuencias geopolíticas	Ejemplos de tecnologías emergentes clave
Protección de recursos naturales	Madera, pescado, Agro-alimentos. Superficies máximas para los cultivos en espacios protegidos	Transporte desde el origen hasta las rutas comerciales	Conservación de la biomasa Cumplimiento de los acuerdos sobre el cambio climático	Pesca de especies amenazadas. Extracción de gas/petróleo Áreas protegidas de la Amazonia
Acceso a las materias primas	Minería o tierras raras	Condiciones de transporte materiales peligrosos	Materias primas se encuentran en zonas con un gobierno débil	Litio para baterías eléctricas Minería de uranio
Normativa internacional	Legislación medioambiental Acuerdo de París	Condiciones de transporte de material peligroso Material fisionable	Imposición mutua de normas Regulación del espacio	Prohibición del uso de fertilizantes en el sector agroalimentario para los mercados de la UE
Protección de rutas comerciales	Narco-rutas	Libre circulación en aguas internacionales	Lucha contra la piratería	Acuerdos sobre el Canal de Panamá o de Suez. Misión Atalanta
Generación y logística off-shore	Cosecha de energía	Redes eléctricas internacionales	Campos de energía eólica en alta mar	Almacenamiento en aguas internacionales
Enlaces digitales	No Aplica	Cables submarinos	Protección de enlaces submarinos clave	Bella Cable
Acuerdos comerciales	Certificación para comercializar productos basados en técnicas de extracción	Aranceles importación/exportación	de Aplicación efectiva de acuerdos	Restricciones a los componentes de doble uso
Principales tecnologías emergentes afectadas en nivel 1	Identificación de minerales o recursos vivos (por ejemplo, imágenes de satélites)	Seguimiento de la navegación de mercancías Robótica para la manipulación de contenedores	Aprovisionamiento múltiple de empresas estatales Tecnologías competidoras	de GPS/Galileo Puertos no tripulados. Starlink o One Web

Tabla 1. Cuestiones relacionadas con recursos naturales e infraestructuras de procesamiento (nivel 1). Fuente: elaboración propia

Nivel 2. Autonomía para desarrollar productos de tecnología avanzada.

Incluso cuando el nivel 1 esté totalmente garantizado, los países necesitan ser capaces de generar componentes y sistemas tecnológicos con el máximo nivel de autonomía estratégica trabajando junto con aliados, si es necesario, para complementar sus capacidades. Para conseguirlo, necesitan garantizar el acceso a las bases tecnológicas de las tecnologías clave requeridas (por ejemplo, derechos de propiedad intelectual, saber-hacer, mano de obra cualificada y maquinaria sofisticada) y a los datos relevantes (por ejemplo, gran volumen de información de los usuarios, y el despliegue de enlaces digitales de alta capacidad) necesarios para aumentar la autosuficiencia en el proceso de fabricación de sistemas avanzados.

Incluye, para ser competitivos en los mercados internacionales, el dominio y el despliegue de un conjunto de tecnologías facilitadoras (por ejemplo, redes móviles de

24 Grare, F. (2021). Fish and Ships: Chinese Fishing and Europe's Indo-Pacific Strategy. *European Council on Foreign Relations. Policy Brief*. August. Disponible en: <https://ecfr.eu/wp-content/uploads/Fish-and-ships-Chinese-fishing-and-Europes-Indo-Pacific-strategy.pdf>

comunicaciones y servicios de Internet) junto a disponer de las competencias digitales adecuadas en los trabajadores y la población en general.

Este nivel puede desagregarse en dos subniveles principales: el subnivel de fabricación de componentes y sistemas y el subnivel de investigación y desarrollo de sistemas. Estas subcapas tienen consecuencias muy diferentes para obtener un determinado nivel de soberanía tecnológica. El primero proporciona los medios para fabricar componentes y sistemas individuales, pero no para diseñarlos, lo que está vinculado a las actividades de I+D y necesita mayores competencias y acceso a las bases tecnológicas.

El planteamiento de separar el diseño de los procesos de fabricación es utilizado por muchas empresas para externalizar las capacidades de fabricación a otros países en busca de precios más baratos o regulaciones menos estrictas, mientras que mantienen las capacidades de diseño en casa. De hecho, una de las fuentes de los problemas actuales de los países tecnológicos avanzados radica en las debilidades a nivel de fabricación (aunque hayan conseguido mantener su capacidad de I+D) basadas en las decisiones voluntarias del sector privado de externalizar estas capacidades a otros países buscando más eficiencia y menores costes de fabricación. En caso de crisis, esta disociación ha trasladado el problema a la cadena de suministro.

El segundo subnivel proporciona la capacidad de diseñar y desarrollar productos y servicios avanzados con fuertes vínculos con universidades y centros de investigación, así como equipos sofisticados para la creación rápida de prototipos. En las dos últimas décadas, las grandes empresas han desvinculado esta subcapa de la anterior, incluso geográficamente, creando más dependencias de suministros de terceros países.

Hoy en día, un gran conjunto de las «guerras tecnológicas» vivas entre las potencias tecnológicas están relacionadas con el control y el dominio de las tecnologías emergentes (por ejemplo, los semiconductores avanzados, el 5G, la inteligencia artificial, la robótica, los vehículos autónomos) en busca de mejores posiciones en el mercado mundial, incluso si otras capas también debieran ser controladas. Este dominio no es

Level 2 Cuestiones de soberanía tecnológica	Subnivel 1 Fabricación de componentes y sistemas	Subnivel 2 Investigación y desarrollo de sistemas	Implicaciones geopolíticas	Ejemplos de tecnologías emergentes clave
Instalaciones de investigación a gran escala	Investigación de nuevos materiales y dispositivos como base de nuevos componentes	Investigación sobre nuevos principios básicos y avances en el estado de la técnica	Acuerdos multilaterales para la construcción y la explotación. Concentración de instalaciones en países avanzados (ITER (fisión nuclear))	ISS (Estación Espacial Internacional) EBRAINS (cerebro) Participación en la hoja de ruta del ESFRI
Instalaciones para la creación de prototipos	Impresión de componentes en 3D. Mantenimiento in situ de pequeños componentes. Computación de alto rendimiento	Impresión en 3D de grandes sistemas (por ejemplo, casas o vehículos). Computación de alto rendimiento	Desarrollo del ecosistema de innovación. Aceleración de la producción	Entrada nuevos mercados
Gestión de datos	Enlaces digitales. Grandes servidores	Enlaces digitales. Sistemas en la nube. Gráficos de conocimiento	Seguridad del alojamiento de datos	Nube Europea
Demostradores tecnológicos	Instalaciones de nanofabricación	Instalaciones para acelerar la adopción de sistemas emergentes	Despliegue más rápido de las tecnologías avanzadas	Copernicus. Plantas desalinizadoras. Centros de innovación digital
Plantas de fabricación	Avanzar hacia la producción totalmente automatizada	Gigafábrica de semiconductores o baterías	Subcontratación. Condiciones de trabajo. Problemas de transferencia de tecnología	Tesla en Berlín. Fundación de semiconductores
Plantas de montaje	Células solares. Semiconductores. Producción de vacunas	Vehículos eléctricos. Paneles solares	Modelo menos sofisticado para terceros países	Plantas de vehículos convencionales. OEMs. Vacunas de "llenado y acabado" COVID-19
Investigadores y tecnólogos cualificados	Personas cualificadas en los centros de producción (principalmente ingenieros y científicos de datos). Competencias digitales	Investigadores cualificados vinculados a la industria. Competencias digitales	Fuga de cerebros. Circulación de cerebros. Código de conducta para la contratación. Brecha digital	Carta de la UE para la contratación. Doctorados industriales
Start-ups de tecnología de punta y capital de riesgo	Empresas de capital riesgo especializadas	Corporate risk investments	Incubadoras de empresas. Sistemas de cofinanciación público-privada. Expansión internacional	NeuroLink. Hyperlink. Moderna. Google Ventures
Principales tecnologías emergentes afectadas en el nivel 2	Nanotecnología. Impresión 4D. Bits cuánticos. Grafeno. Vacunas de ARN	Internet of things. Robotics. Artificial intelligence. Autonomous vehicles	Suspensiones de derechos de propiedad intelectual	Computación Cuántica

Tabla 2. Cuestiones relacionadas con sistemas de I+D y manufactura de sistemas/componentes (nivel 2).

Fuente: elaboración propia

solo un problema del nivel 1, sino también una forma de aumentar la resiliencia en el nivel 2 cuando se apoya en asociaciones industriales público-privadas fuertemente impulsadas por las administraciones públicas.

La tabla 2 refleja los principales problemas del nivel 2 y sus subniveles desde la perspectiva de la soberanía tecnológica.

Nivel 3. Autonomía para imponer o crear igualdad de condiciones para los mercados de productos tecnológicos.

El nivel 3 se refiere a la capacidad de crear o acceder a los mercados internacionales para que los productos y servicios de tecnología avanzada mencionados en el nivel 2 lleguen a los usuarios finales en condiciones justas en todo el mundo, facilitando el crecimiento mundial. En muchos casos, implica la creación, la adopción de normas y reglamentos internacionales apoyados por organismos internacionales, así como la voluntad política tanto de aplicarlos como de hacerlos cumplir.

La expansión de la globalización en la última década ha puesto de manifiesto la creciente relevancia de las cuestiones de nivel 3. Tanto las potencias mundiales como los países más pequeños compiten (a veces cooperan) en organismos internacionales y terceros países para imponer sus puntos de vista e intereses con perspectivas más amplias de lo que podría permitirse una sola industria. Muchas estrategias geopolíticas a largo plazo puestas en marcha por las grandes potencias (por ejemplo, algunos elementos de la iniciativa china del «cinturón y la ruta», las normas industriales sobre tecnologías emergentes, los aranceles sobre componentes críticos o incluso directrices de carácter ético como en el uso de la IA) son ejemplos de medidas políticas enmarcadas en las preocupaciones del nivel 3.

En concreto, este nivel está relacionado con las normas necesarias para definir una estructura de mercado sostenible (por ejemplo, a través de normas de competencia para evitar los abusos del mercado), la definición de normas industriales para facilitar el desarrollo de productos de alta tecnología con aliados internacionales para entrar en otros mercados, y la definición y aplicación de marcos regulatorios de importación/exportación en los que se aplique el principio de precaución. Por lo general, las normas están relacionadas con los regímenes de sanciones cuya aplicación a nivel internacional es también una fuente de conflictos gubernamentales.

Por último, se incluye como nivel distintivo la necesidad de compartir un conjunto de principios y valores comunes con otras partes interesadas de todo el mundo para enmarcar la autosuficiencia tecnológica. Este nivel promueve la definición de medidas políticas específicas para prohibir los productos tecnológicos procedentes de lugares/países que no cumplan con las condiciones medioambientales o de derechos humanos en los procesos de fabricación (por ejemplo, altos niveles de contaminación, uso de niños en las plantas de fabricación, libertad de investigación). Desde el punto de vista de la UE, estos aspectos son más relevantes como requisitos previos para participar en los programas internacionales de investigación e innovación de la comunidad o de los Estados miembros.

La tabla 3 refleja las principales cuestiones del nivel 3 y sus subniveles desde la perspectiva de la soberanía tecnológica.

Nivel 3 Cuestiones de soberanía tecnológica	Sub-nivel 1 Principios y valores compartidos	Sub-nivel 2 Marco regulatorio	Sub-nivel 3 Estructura de mercado	Implicaciones geopolíticas	Ejemplos de tecnologías emergentes clave
Libertad de investigación	Declaración de Bonn	Condiciones de los programas de I+D	Condiciones laborales	Protección de los investigadores. Política de visados	Solicitud de los investigadores de Afganistán
Reciprocidad	Apertura mutua de programas de I+D	Convocatorias de programas públicos	Apertura de concursos internacionales	Negociaciones asimétricas	Asociación Horizonte Europa
Estándares y Regulaciones	Apoyo a los organismos oficiales de normalización	Normas técnicas de hecho y de derecho	Regulación del mercado único	Grandes empresas imponen normas industriales	Normas 5G Directrices sobre IA
Ciencia abierta	Acceso abierto a los resultados de la investigación pública	Licencias abiertas	Impacto en el sector editorial	Concentración de poder en las grandes empresas	Acceso a los ensayos clínicos de las vacunas COVID-19
Privacidad de los datos	Protección de los datos personales de los usuarios	Uso de datos personales en los servicios digitales	Plataformas digitales abiertas	Vigilancia ciudadana Ciberseguridad	Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) Control de los algoritmos de IA
Reglas de competencia del mercado	Terreno de juego nivelado	Paso de normativa nacional a supranacional	Fusiones y adquisiciones Oligopolios	Tarifas Principio de precaución	Normas de competencia de la UE hacia un mercado único
Patentes	Public access to proprietary information	Protección de la propiedad	Trolls de patentes	Patentes triádicas	Patentes europeas
Protección de la diversidad	Principio de no discriminación	Mobility programmes	Minority presence in decision-making bodies	Protección de las mujeres y los niños	Mujeres en la Ciencia
Diplomacia Científica	Alineación con los objetivos de las relaciones internacionales	Firma de acuerdos de cooperación tecnológica	Acuerdos multilaterales en Participación en organizaciones internacionales	Consejeros de ciencia y tecnología en las embajadas Principios para los acuerdos internacionales	SESAME (sincrotrón en Jordania)

Tabla 3. Cuestiones relacionadas con principios/valores, marco regulatorio y estructura de mercado (nivel 3).
Fuente: elaboración propia

La figura 2 podría ser aplicable a países concretos en un momento histórico para tecnologías específicas. La posición de cualquier país es muy dinámica y evoluciona muy rápidamente en el caso de las tecnologías emergentes, lo que obliga a los Estados competidores a analizar periódicamente sus opciones y a utilizar nuevos instrumentos políticos para cumplir sus objetivos de soberanía tecnológica.

La figura 3 muestra una instantánea en la que dos países ficticios (A y B) tienen niveles diferentes de autonomía para una tecnología determinada. El país A tiene una posición más débil en el estrato 1, pero la situación se invierte en el estrato 3. El análisis de este modelo sugiere que, para modificar las debilidades actuales en algún intervalo de tiempo, cada uno de estos países deberá proceder a la puesta en marcha de acciones prioritarias (resaltadas con flechas azules). Para ello empleará un conjunto de

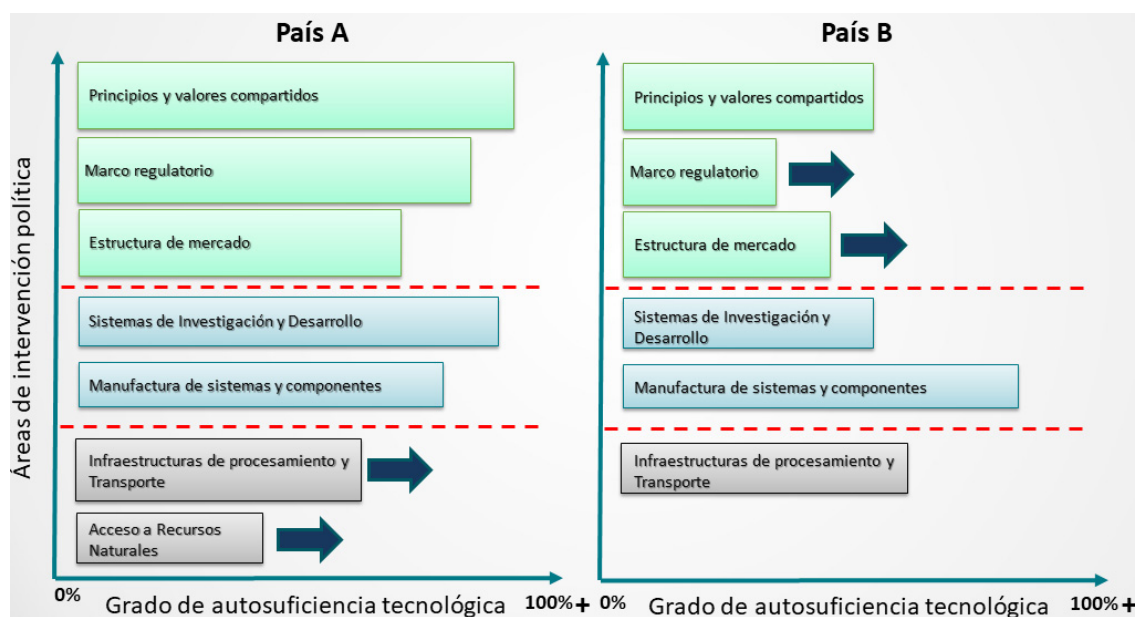


Figura 3. Comparación entre los países A y B en relación con una tecnología. Fuente: elaboración propia

instrumentos políticos que actúen sobre las capas necesarias representadas en la figura 2 (ver pág. 12).

Es pertinente indicar que si bien en este ejemplo los países actuarán en estratos distintos (1 y 3 respectivamente), en otros casos la competencia en el mismo nivel no solo es posible, sino que de hecho ocurre con muchas tecnologías emergentes de amplio impacto (redes 5G). Por otra parte, al considerar otra tecnología, las capacidades relativas entre A y B podrían cambiar drásticamente, requiriendo medidas políticas distintas. Asimismo, este enfoque es relevante cuando una gran potencia tecnológica elabora su estrategia de cooperación con otro país (o grupo de países) para abrir mercados a sus tecnologías.

Soberanía tecnológica y poder inteligente de la UE en el contexto africano

En esta sección se aplica el enfoque conceptual desarrollado en los apartados previos al escenario africano. La figura 4 muestra una visión subjetiva de la forma en que la UE coopera con los países del continente en los niveles representados en las figuras anteriores para mejorar su posición relativa. Es importante señalar ciertas cuestiones que fueron consideradas para la elaboración del mapa. Primero, solo se incorporan algunas interacciones con el propósito de ejemplificar su diversidad. Segundo, las intervenciones tienen diferente peso para la UE (en el gráfico expuestas por el grosor de las líneas) cuando se emplea a grandes zonas geográficas (véanse los círculos negros). Tercero, cada zona del continente que ha sido diferenciada debe ser estudiada en mayor detalle atendiendo a las peculiaridades de cada país y su situación coyuntural.

En algunos casos, la justificación de la UE está fuertemente condicionada por el acceso a los recursos naturales, mientras que en otros casos las motivaciones reflejan vínculos históricos y económicos de los Estados miembros. Otras razones para la intervención, como la seguridad (por ejemplo, en la zona del Sahel), no están expuestas porque no están directamente relacionadas con la soberanía tecnológica, aunque puedan condicionar la ejecución de acciones en otros niveles como los mencionados anteriormente. Por ejemplo, la zona del Magreb es muy relevante para la UE en el marco de su Política Europea de Vecindad (PEV), donde se han asignado fondos específicos en la región para promover su estabilidad y crecimiento socioeconómico. Además, la Comisión Europea puso en marcha un conjunto de iniciativas en torno a los programas marco de investigación e innovación en cooperación con los Estados miembros para reforzar sus sistemas nacionales de innovación.

Ahora bien, la UE no es la única potencia tecnológica con capacidad de influir en el continente. Tanto China como Estados Unidos y, en cierta medida, Rusia también, utilizan África como posición de fuerza para impulsar sus propios intereses utilizando la tecnología como palanca para ello. Todas estas potencias tecnológicas utilizan una amplia gama de instrumentos, adaptados a tecnologías específicas y condiciones locales. Por cierto, es menester profundizar en las especificidades de la estrategia china porque es más compleja de lo que una aproximación superficial sugiere. Sobre esta

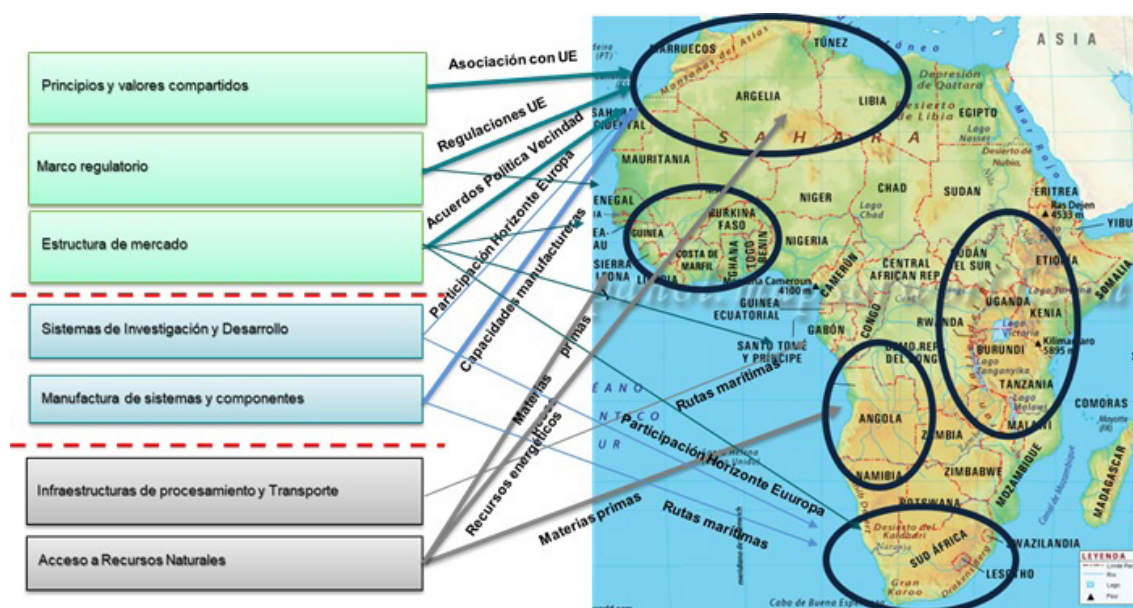


Figura 4. Prioridades de la soberanía tecnológica de la UE en el contexto africano. Fuente: elaboración propia

base, es condición necesaria alinear los objetivos de los actores vinculados a la UE para evitar brechas que se transformen en desventajas.

El conflicto de intereses públicos-privados puede ilustrarse en función de las declaraciones brindadas a la agencia Reuters por el consejero delegado de Orange en junio de 2021: «Francia evitará utilizar equipos de proveedores chinos cuando desarrolle las redes 5G de Europa, pero la empresa no ve ningún problema en trabajar con Huawei en África [...] [Ellos] han invertido en África mientras los proveedores europeos han dudado»²⁵. Se trata de implementar una doble estrategia de seguridad con efectos diferentes en la UE y en terceros países. La lógica económica y la geopolítica no siempre van de la mano.

Otro ámbito en el que la UE desea reforzar su posición en África es el espacio, donde se juega en ello no solo estimular el uso de su sistema de navegación Galileo, sino también aprovechar el sistema Copérnico para obtener datos de observación que puede poner a disposición de los países africanos (su uso para la detección de incendios forestales, o descubrimiento de acuíferos, son muy relevantes constituyéndose en una herramienta clave para la cooperación al desarrollo y monitorización del cambio climático). África también ha colaborado con la Unión Europea a través de la Oficina del Programa Conjunto de África (JPO) para una asociación UE-ÁFRICA a fin de introducir servicios GNSS/EGNOS en África para todo tipo de aplicaciones, centrándose en el sector de la aviación como impulsor.

Asimismo, los satélites de comunicaciones proporcionados por la Agencia Europea del Espacio y diversos estados miembros de la UE pueden ofrecer una conectividad rural de acceso a Internet que es también muy necesaria en muchos países africanos,

²⁵ Reuters (2021). Orange sees role for Huawei in 5G Africa rollout. 29 junio. Disponible en: <https://www.reuters.com/business/media-telecom/orange-sees-role-huawei-5g-africa-rollout-2021-06-29/>

aunque los costes sean elevados²⁶, a la espera de los servicios ofrecidos por constelaciones de satélites de órbita baja en las que la UE se encuentra retrasada y otras iniciativas (como Starlink de EE. UU.)²⁷ pueden aprovecharse de directrices regulatorias más fáciles de cumplir y con ayudas financieras específicas²⁸.

En lo concerniente al rol de China en este continente, se requiere analizar los antecedentes con los datos (con mayor o menor confiabilidad), los objetivos y necesidades de ambas partes (comprendiendo que África es compleja y diversa), pero además advertir la multidimensionalidad y la temporalidad de la estrategia del primero²⁹. Por razones de espacio y foco de este artículo, se abordarán únicamente algunos puntos, aunque es pertinente mencionar que la proyección general de negocios, política y «poder blando» se entrelaza con su enfoque de defensa y seguridad.

Desde inicios del siglo XXI la tasa de Inversión Directa Extranjera (IDE) de China en África se incrementó a un ritmo del 25 % anual. La IDE alcanzó los 2.960 millones de dólares en 2020, con un *stock* acumulado estimado en 47.350 millones de dólares. Las compañías privadas chinas representan el 90 % del total de las firmas que invierten en el continente, y el 70 % del valor de la Inversión Directa Extranjera (IDE), pero las empresas estatales dominan en los sectores de la energía, el transporte y los recursos, y en términos relativos realizan los mayores inversores por valor³⁰.

El modelo es principalmente de inversión *greenfield*³¹. De hecho, son pocos los proyectos realizados en forma de empresas conjuntas o a través de fusiones y adquisiciones. La mayoría de las empresas optan por crear filiales con personalidad jurídica independiente en lugar de agencias oficinas de representación y sucursales. En el territorio, la generación de empleo e infraestructuras modernas implica un vínculo

26 La Agencia Espacial Europea contribuirá con sus satélites de telecomunicaciones al proyecto Sway4edu, diseñado para mejorar la vida en zonas rurales de África. Esta iniciativa tratará de impulsar una plataforma tecnológica con la que ayudar a agricultores, docentes y electores de varias regiones del continente. Disponible en: <https://blogthinkbig.com/satelites-africa>

27 Empresa que ofrece internet de alta velocidad y banda ancha de baja latencia. Véase <https://www.starlink.com/>

28 Starlink, la constelación de Internet satelital que está desarrollando SpaceX, apunta a la cobertura de África a fines de 2021 y 2022. Solo Nigeria puede esperar el lanzamiento a fines de 2021, mientras que otros países africanos como Sudáfrica deberían tener acceso al servicio de Internet satelital Starlink en 2022. Disponible en: <https://africanews.space/starlink-satellite-internet-target-africa-coverage-late-2021-2022>

29 China-Africa Business Council (2021). Market Power and Role of the Private Sector, chinese Investment in Africa. Beijing. P. 15. Disponible en: <http://www.focac.org/eng/zgqytzfzbg/t1904028.htm>

30 Yu, S. (2021). Why substantial Chinese FDI is flowing into Africa. *LSE Blog*. Disponible en: <https://blogs.lse.ac.uk/africaatlse/2021/04/02/why-substantial-chinese-fdi-is-flowing-into-africa-foreign-direct-investment>.

31 La inversión *greenfield* en nuevas instalaciones domina la escena en el caso de África. Esto incrementa el beneficio del Estado receptor, entre otras razones, por la generación de empleo.

ganar-ganar entre ambas partes. En 2015, acordaron cooperar en materia de ferrocarriles, carreteras, redes regionales de aviación y proyectos para la industrialización del continente. Asimismo, el lanzamiento de la *Ruta de la Seda Digital* ese mismo año le otorgó a las TIC gran centralidad, incluyendo a algunos países africanos dentro de las prioridades de esta iniciativa.

La multidimensionalidad se refiere a desagregar las diversas esferas que constituyen el vínculo que excede largamente el plano comercial. Un ejemplo para ilustrar el punto. En 2018, el 16 % de los alumnos extranjeros en China provinieron de África. Esto situó al país asiático en segundo lugar como receptor después de Francia. A su vez se comprometió a ofrecer cincuenta mil becas hasta 2021. Según consigna el Foro de Cooperación China-África (FOCAC), la colaboración de Huawei con las universidades africanas ha permitido a miles de estudiantes universitarios obtener la certificación TIC de la empresa. La empresa ha firmado acuerdos de cooperación con más de 250 universidades de 14 países subsaharianos para establecer academias para conceder las certificaciones.

La temporalidad significa detectar las continuidades y cambios en la relación sino-africana, sobre todo en las últimas dos décadas. Además, analizar las acciones de corto plazo con una racionalidad diferenciada de aquellas de mediano plazo. Ello supone caracterizar a cada una para luego identificar en cuáles convergen la dimensión económica y la geopolítica.

El *Informe sobre la inversión china en África* elaborado por el Consejo empresarial chino-africano señala que las empresas privadas chinas transitan hacia una tercera etapa caracterizada por «echar raíces en África» con las derivaciones que ello conlleva (en el pasado la estrategia fue «ir a África» y después pasó a «establecerse en África»)³². Evidentemente, las empresas estadounidenses y europeas experimentarán un descenso tanto de la cuota de mercado relativa como en las ventas absolutas de unidades. Sin embargo, el cumplimiento del objetivo de nueva etapa puede generar consecuencias mucho más profundas.

La iniciativa china «del cinturón y la ruta» (BRI en inglés), en la que se han integrado 46 países africanos, ha incrementado fuertemente las inversiones de comercio exterior, IDE, préstamos y ayudas, pero recientemente ha añadido la dimensión de seguridad nacional y defensa³³. Aunque el comercio y la inversión preceden a la BRI, su papel geopolítico es innegable. Sudáfrica, Nigeria, Angola, Egipto y la República Democrática del Congo (RDC) son los cinco principales socios comerciales. En cuanto a los productos, el volumen de comercio de productos minerales, maquinaria y equipos, y metales básicos (hierro y acero, cobre, aluminio, etc.) y productos de metales básicos ocupan los tres primeros puestos.

32 China-Africa Business Council, *Op. cit.*, p. 4.

33 Nantulya, P. (2021). Reshaping African Agency in China-Africa Relations. *African Center for Strategic Studies*. 2/02/2021.

No se trata de aseverar la inexistencia de casos de contratación llave en mano o soslayar el interés chino por los recursos naturales del continente. En todo caso, es necesario profundizar en los detalles ya que es a través de estos donde se pueden detectar los peligros más significativos para los intereses de Europa. Al respecto, se observa una estrategia cuyo contenido más evidente es principalmente económico y en la cual el continente constituye una plataforma que garantiza el nivel 1 de soberanía tecnológica a la vez que una región de relevancia creciente de nivel 2 (complementaria tanto de Asia como de América Latina). Sin embargo, en base a la información disponible, el estudio de Tugendhat y Voo advierte sobre la posible articulación entre la ruta digital de la seda (RSD) y la gobernanza futura de Internet mediante el impulso de normas y regulaciones, ambas cuestiones relevantes para las ambiciones tecnológicas globales de China. De hecho, las tecnologías digitales ocupan un «rol crítico» para la RSD³⁴.

El acceso a materias primas críticas y alimentos, así como su procesamiento (en muchos casos) y su traslado a puertos (la construcción de carreteras y ferrocarriles contribuyen al desplazamiento) se traduce en iniciativas localizadas tanto en los países identificados como ricos en recursos naturales a los que se describe como *Facilitadores en la diversificación económica* (Nigeria, Angola, la República del Congo, Zambia, Ghana, Argelia y la República Democrática del Congo), como en aquellos países sin recursos en los que se desarrollan infraestructuras, y a los cuales se califica como *Facilitadores de la industrialización y modernización* (Etiopía, Kenia, Ruanda y Tanzania)³⁵.

Los objetivos no parecen agotarse allí ya que se registra la instalación de fábricas que permiten compensar el aumento de la mano de obra en China, en particular empresas de transformación intensivas en trabajo que externalizan la producción a Asia y en forma creciente a África por los bajos costes laborales. Asimismo, el impulso a la industria de las tecnologías de la información y comunicaciones, vis a vis el control del ciberespacio y el acceso a Internet, constituyen aspiraciones centrales para el gobierno chino que encuentran en algunos gobiernos autoritarios del continente africano una base de respaldo para promover marcos regulatorios afines³⁶.

El marco analítico propuesto en secciones anteriores permite desagregar las acciones de China para identificar los entrelazamientos que existen entre muchas de las actividades. Ello no implica afirmar un grado de coordinación sin brechas por parte de todos los actores (grandes empresas, pymes, instituciones de crédito y bancos, personal

34 Tugendhat, H. y Voo, J. (2021). China's Digital Silk Road in Africa and the Future of Internet Governance. *Working Paper N.º 2021/50*. Washington, DC, China Africa Research Initiative, School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University. Disponible en: <http://www.sais-cari.org/publications>

35 La clasificación pertenece al *Informe sobre la inversión china en África*. Véase nota al pie 26.

36 Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic Of China (2015). Remarks by H.E. Xi Jinping President of the People's Republic of China at the Opening Ceremony of the Second World Internet Conference. Wuzhen, China, December 16. Disponible en : https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/zyjh_665391/t1327570.shtml

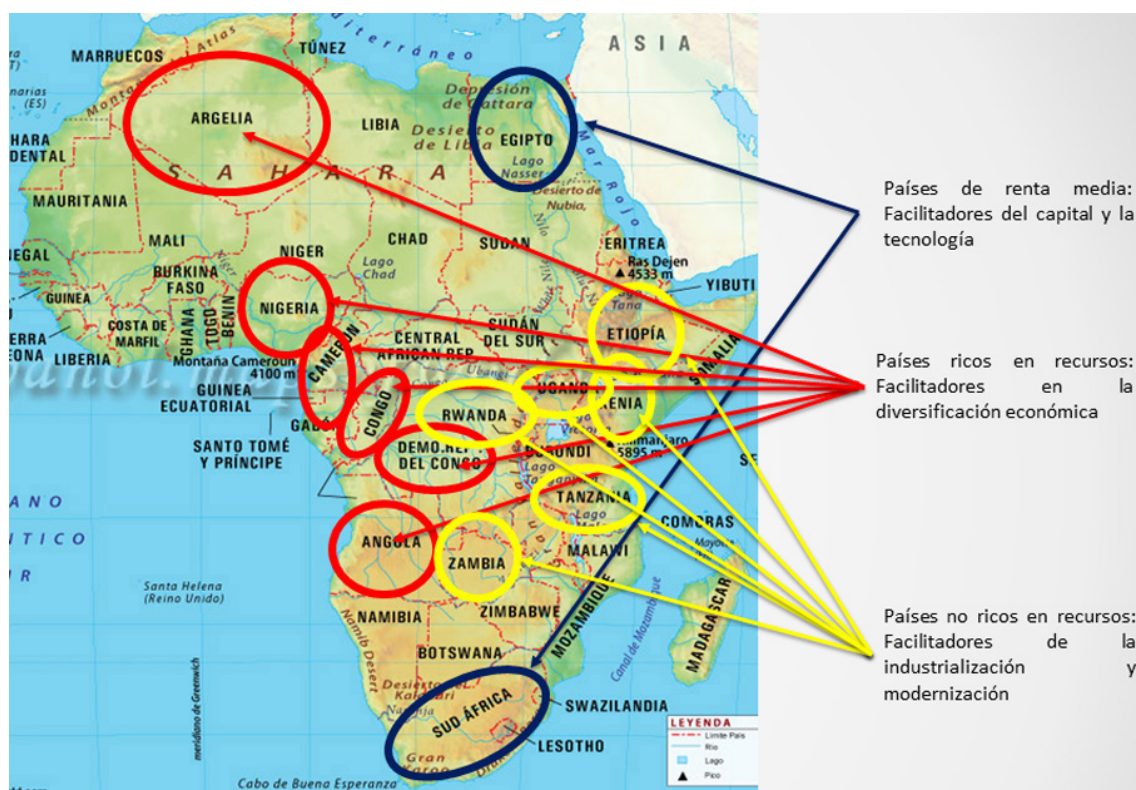


Figura 5. Presencia/Inversiones de China en África. Fuente: elaboración propia en base a clasificación utilizada en el informe del Consejo empresarial sino-africano 2021

diplomático y autoridades políticas), pero tampoco una perspectiva que reflexione sobre el asunto como si se tratara de un conjunto de proyectos aislados. Esto es clave para evaluar el impacto actual y potencial sobre la soberanía tecnológica europea.

La figura 5 presenta los países en los cuales se concentra el mayor volumen de inversiones de China en África. La clasificación en tres grupos de países es la que aparece en el informe del consejo empresarial mencionado anteriormente.

Pese a que existen muchas iniciativas de gran importancia que podrían incluirse, una selección de proyectos de diversas características clasificados en base a los niveles de soberanía tecnológica alcanza para revelar cómo las relaciones sino-africanas deben analizarse desde una perspectiva comprensiva.

En relación con el nivel 1 de soberanía tecnológica, se identifican inversiones que objetivamente garantizan el acceso a los recursos, pero también a su procesamiento para su uso industrial, así como el desarrollo de infraestructuras (puertos, carreteras, ferrocarriles) que facilitan su traslado. La siguiente selección de algunos proyectos permiten ejemplificar este punto:

- Grupo industrial Ningxia Tianyuan Manganese: procesamiento de minerales y a la cooperación en materia de recursos en la República Democrática del Congo y Ghana.
- Hengtong y Huawei Marine: despliegue de 12.000 km del cable submarino para conectar China, Pakistán, Yibuti, Kenia y a lo largo de la costa de África Oriental hasta Sudáfrica.

- c) China Harbour Engineering Company (CHEC): inversión para desarrollar un puerto de aguas profundas en Lekki (Nigeria) según el modelo BOOT (por sus siglas en inglés) que significa construir, poseer, operar y transferir con una franquicia de 45 años.

En cuanto al nivel 2, se identifican inversiones que contribuyen indirectamente a la autonomía china en tecnologías avanzadas, pero que a su vez generan empleo y consumo en los países africanos, lo cual actúa como un facilitador de otros emprendimientos.

- a) BAIC Group y Hisense Group: instalación de una línea de fabricación de automóviles en Puerto Elizabeth y construcción de un parque industrial de electrodomésticos en Ciudad del Cabo, Sudáfrica.
- b) Zona de cooperación económica y comercial China-Egipto TEDA Suez y Fotón Motor: nuevos materiales de construcción, equipos petroleros, equipos de alta y baja tensión y fabricación de maquinaria; producción de autobuses eléctricos puros en Egipto y proporcionar tecnologías de fabricación y nuevas energías relacionadas.
- c) China Road and Bridge Corporation: el tramo Nairobi-Mombasa (470 km) es la primera fase para unir la ciudad portuaria de Mombasa con la ciudad fronteriza occidental de Malaba. Al observar un mapa se evidencia la cercanía con la República Democrática del Congo.

En el nivel 3, relacionado con la estructura de mercado y el marco regulatorio, la fuerte presencia en la infraestructura de telecomunicaciones de Huawei (construyó alrededor del 50 % de las redes 3G de África y el 70 % de sus redes 4G y está presente en 20 países africanos) y de ZTE, les permite una influencia a las propias empresas, pero también a otros jugadores del ecosistema de innovación chino. Tal es el caso de la propuesta de un nuevo protocolo de Internet sometida a estudio por la Unión Internacional de Telecomunicaciones que, de acuerdo con las críticas, generaría un control más centralizado y vertical de Internet, que inclusive podría alcanzar a los usuarios, con implicaciones para la seguridad y los derechos humanos. La iniciativa es impulsada por un conjunto de actores³⁷ y fue respaldada por 11 países del continente. La evidencia por ahora revela un apoyo público y formal minoritario, pero el sistema de votación de los organismos técnicos de normas y estándares —un país, un voto— podría constituir un activo chino en la pugna por el liderazgo global si logra persuadir al menos a los integrantes de la ruta de la seda digital.

Al comparar las figuras 4 y 5 se advierte un solapamiento entre las regiones prioritarias para la UE y los países donde la presencia del país asiático es más importante en

³⁷ Huawei Technologies, China Unicom, China Telecom, China Mobile, Universidad de Tsinghua, Universidad de Correos y Telecomunicaciones de Pekín, el Ministerio de Industria y Tecnología de la Información —MIIT—. Recibió respaldo público de Costa de Marfil, Guinea, Malí, Níger, Nigeria, Senegal, Sudán del Sur, Tanzania, Zambia y Zimbawe.

el continente africano. No todas las relaciones entre la UE y China en África pueden y debe ser de confrontación, sino que hay espacio para la cooperación en ciencia y tecnología. Debe haberla en retos mundiales como es el cambio climático o la protección de la biodiversidad, y también en asegurar que la explotación de recursos naturales no conlleve consecuencias medioambientales negativas. En estos contextos, la sensibilización en los países africanos es esencial, más allá de beneficios a largo plazo. Desde 2007 cuando la UE comenzó a plantear una estrategia de cooperación con China en África hasta la actualidad, el cambio de contexto ha sido muy relevante. Ya en 2009 se postulaba un diálogo trilateral que se ha mostrado muy lento³⁸. No parece que el interés sea conjunto, y salvo en temas muy concretos (podría ser el apoyo a las universidades africanas) no parece sencillo encontrar áreas de cooperación trilateral. De ahí que sea pertinente evaluar en forma permanente la evolución de dicha presencia tanto para promover ámbitos de colaboración como para anticipar conflictos potenciales.

Conclusiones

Mientras que el concepto de autonomía estratégica tiene connotaciones más o menos acotadas a las cuestiones de seguridad y defensa, la noción de soberanía tecnológica es un pilar esencial para analizar el posicionamiento global de la UE en las próximas décadas. Además, se ha convertido en un elemento clave en una perspectiva mucho más amplia para la evaluación de la autonomía estratégica. Una excesiva dependencia tecnológica de los activos y recursos externos podría implicar dificultades, o al menos condicionamientos fuera del marco de la UE, para definir las estrategias nacionales en materia de tecnologías facilitadoras y emergentes clave.

Se han identificado múltiples «áreas de intervención» posibles relativas a la situación específica de un Estado con relación a una determinada tecnología. En función de las problemáticas heterogéneas inherentes al asunto los autores de este artículo han propuesto una clasificación en tres niveles. El nivel 1 vinculado al acceso a las materias primas y procesadas, así como a la logística asociada; el nivel 2 relativo a la capacidad para desarrollar componentes y sistemas tecnológicos; y el nivel 3 ligado a garantizar la existencia de un campo de juego equitativo en el mercado internacional de bienes y servicios.

Ahora bien, es probable que solo un reducido número de países relevantes en geopolítica sean capaces de asegurar el nivel 3, al mismo tiempo que presentan debilidades en el nivel 1 por carecer de acceso directo a recursos naturales. Incluso, una parte importante de Estados ni siquiera son capaces de llegar al nivel 1, porque carecen de los recursos o porque deciden preservar su entorno natural, evitando procesos de fabricación con consecuencias medioambientales perjudiciales en su propio territorio

38 Alden, C. y Sidiropoulos, E. (2009). *Africa-China-EU Cooperation in Africa. Prospects and Pitfalls. Policy Notes 2009/11. SPECIAL ISSUE on the EU Africa Partnership Strategy*. The Nordic Africa Institute. ISSN 1654-6695. ISBN 978-91-7106-660-2.

y optando por adquirirlos afuera. Efectivamente, en un momento concreto y para una tecnología no todos los países pueden influir en todos los niveles. Por ello, el enfoque propuesto constituye un marco para que un actor pueda hacer una evaluación de su situación. Sobre esta base podrá definir las actuaciones que estime convenientes para sostener o mejorar su posición.

La implementación de los elementos de soberanía tecnológica expuestos en el artículo no solo se aplica en el territorio de un país o grupo de países como es el caso de la UE, sino que también afecta a su interacción en terceros países. El ejemplo de África ha sido elegido para mostrar este impacto. La presencia de China en África ofrece un entorno relevante de análisis porque afecta y condiciona la soberanía tecnológica europea en los tres niveles descritos en este trabajo, aunque sea a escalas diferentes. Asimismo, implica una disminución objetiva de los márgenes de autonomía estratégica en el mediano plazo. El caso permite, también, refinar teóricamente los alcances del concepto de soberanía tecnológica y desagregarlo. Además, expone la necesidad de explorar su articulación con la noción de poder inteligente.

En la próxima década, la prosperidad y el desarrollo de África constituyen un objetivo de primer orden para reafirmar la soberanía tecnológica europea en su confrontación con otras potencias en los tres niveles indicados; no se trata únicamente del acceso a materias primas, hay mucho más en juego. Por lo tanto, estudiar las acciones desplegadas por China en África constituye un ejercicio fundamental para repensar un paquete de políticas de la UE de naturaleza integral hacia el continente que supere la cooperación al desarrollo y diseñe iniciativas en materia de innovación y educación como podrían ser la ampliación de ERASMUS+, la asociación al programa Horizonte Europa, y aumento del número de becas para estudiantes.

En definitiva, la definición de paquetes de medidas políticas enmarcadas en el concepto de poder inteligente para asegurar el nivel adecuado de soberanía tecnológica, y con ello afianzar la autonomía estratégica es un objetivo de primer nivel para la UE. Su implementación a nivel global requerirá un análisis específico de cada sistema tecnológico procurando reforzar las alianzas que aseguren una autonomía estratégica abierta.

Bibliografía

- Alden, C. y Sidiropoulos, E. (2009). Africa-China-EU Cooperation in Africa. Prospects and Pitfalls. *Policy Notes 2009/II. SPECIAL ISSUE on the EU Africa Partnership Strategy*. The Nordic Africa Institute. ISSN 1654-6695. ISBN 978-91-7106-660-2.
- Anghel, S. *et al.* (2020). On the path to 'strategic autonomy'. The EU in an evolving geopolitical environment. *EPRS | European Parliamentary Research Service*. PE 652.096 – September 2020.
- Borrell, J. (2020). Why European Strategic Autonomy Matters. *A Window on the World - Blog by HR/VP*, Dic 2020.

- Bradford, A. (2020). *The Brussels effect. How the European Union rules the world*. Oxford University Press. ISBN 978 0190088583.
- Campbell, J. (2021). Vaccine Diplomacy: China and SinoPharm in Africa. *Council on Foreign Relations*. 6 January.
- China-Africa Business Council (2021). *Market Power and Role of the Private Sector, chinese Investment in Africa*. Beijing.
- Comisión Europea. Investigación e innovación para el Pacto Verde Europeo. Estrategia 2020-2024.
- Csernaton, R. (2020). EU Security and Defense Challenges: Toward a European Defense Winter? *Carnegie Europe*. 11/06/2020.
- Deng, C. (2020). China Seeks to Use Access to Covid-19 Vaccines for Diplomacy. *Wall Street Journal*. 17 August 2020.
- Edler, *et al.* (2021). Technological Sovereignty as an Emerging Frame for Innovation Policy - Defining Rationales, Means and Ends. EU-SPRI Conference. June 2021.
- European Commission (2020a). State of the Union 2020: Building the world we want to live in: A Union of vitality in a world of fragility. 16/9/2020. Brussels, Belgium.
- (2020b). Commission Decision of 18.6.2020 approving the agreement with Member States on procuring Covid-19 vaccines on behalf of the Member States and related procedures. 18.6.2020. Brussels.
- (2021a). EU defence gets a boost as the European Defence Fund becomes a reality. 29 April 2021. Brussels.
- (2021b). Global Approach to Research and Innovation. Europe's strategy for international cooperation in a changing world. Brussels, Belgium.
- European Union (2021). *An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy: Open Strategic Autonomy*.
- Fiott, D. (2018). Strategic autonomy: towards 'European sovereignty' in defence? *Brief issue 12*. European Union Institute for Security Studies (EUISS), November.
- Franke U. y Torreblanca, J.I. (2021). Geo-tech politics: Why technology shapes European power. Policy Brief 15 July. *European Council on Foreign Relations*.
- Grare, F. (2021). Fish and Ships: Chinese Fishing and Europe's Indo-Pacific Strategy. Policy Brief. August. *European Council on Foreign Relations*.
- Hobbs, C. (2020). Europe's Digital sovereignty: from rulermaker to superpower in the age of US-China rivalry. *Essay Collection, ECFR/336, European Council on Foreign Relations*.
- International Service Facility (2021). *International Cooperation in Horizon Europe: Participation and Novelties*. April.

- Laborie Iglesias, M. (2017). El momento de la defensa europea. *Documento Opinión* 92/2017. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 6/9/2017.
- Leonard, M. y Shapiro, J. (2020). Sovereign Europe, dangerous world: Five agendas to protect Europe's capacity to act. Policy Brief 1. December. *European Council on Foreign Relations*.
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China (2015). Remarks by H.E. Xi Jinping President of the People's Republic of China at the Opening Ceremony of the Second World Internet Conference., Wuzhen, China. December 16.
- Mori, S. (2019). US Technological Competition with China: The Military, Industrial and Digital Network Dimensions. *Asia-Pacific Review*, 26:1, 77-120; Kaplan, R.D. (2019). A new cold war has begun. *Foreign Policy*, January 7.
- Nantulya, P. (2021). Reshaping African Agency in China-Africa Relations. *African Center for Strategic Studies*, 2/2/2021.
- Nye, J. (2009). Get Smart: Combining Hard and Soft Power». *Foreign Affairs*. Vol. 88, N.º 4, July/August.
- Ortega, A. (2020). La carrera entre EE. UU. y China y el futuro de las relaciones transatlánticas. *Documento de trabajo* 12/2020. Real Instituto Elcano.
- Palacián De Inza, B. (2021). La segunda ola de la COVID-19 en África: ¿una catástrofe? *Documento de Análisis* 08/2021, *Boletín IEEE* 21 (enero/marzo). España: Ministerio de Defensa. Pp. 152-161.
- Petricevic, O. y Teece, D.J. (2019). The structural reshaping of globalization: Implications for strategic sectors, profiting from innovation, and the multinational enterprise. *Journal of International Business Studies*.
- Schot, J., y Steinmueller, W.E. (2018). Three frames for innovation policy: R&D, systems of innovation and transformative change. *Research Policy*, 47(9), 1554-1567.
- SFIC (2021). Survey Analysis on Science Diplomacy. Strategies, Activities and Actors of EU Member States and Associated Countries. *SFIC Task Force Science Diplomacy. Strategic Forum of International Cooperation*. May.
- Tindermans, P. (2020). Technological sovereignty: from the hype to the real questions. *Science Business* 29 Sep.
- Tugendhat, H. y Voo, J. (2021). China's Digital Silk Road in Africa and the Future of Internet Governance. *Working Paper N.º 2021/50. China Africa Research Initiative*. Washington, DC, School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University.

Artículo recibido: 8 de septiembre de 2021.

Artículo aceptado: 7 de octubre de 2021.

Ignacio José GARCÍA SÁNCHEZ
Capitán de navío (R)

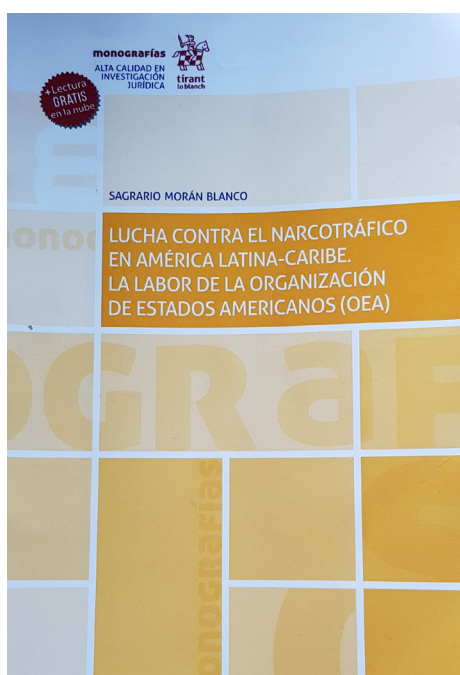
Correo: igarsan74@gmail.com

Reseña

LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO EN AMÉRICA LATINA-CARIBE. LA LABOR DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA)

Autor: Sagrario Morán Blanco, editorial Tirant lo Blanch, 2021.

ISBN 978-84-1378-146-4 (381 páginas).



El Universo es un sistema cerrado donde la materia y la energía, el espacio y el tiempo, se rigen por principios causales que buscan en todo momento la estabilidad y armonía. Cuando alguna de estas fuerzas rompe el sistema, el modelo reacciona con fuerza para buscar un nuevo equilibrio. La humanidad no es ajena a este esquema, porque forma parte de su engranaje y, de forma inequívoca, su universo íntimo y su relación con el entorno natural también sigue esos mismos principios.

Así, nos vemos sacudidos por situaciones extremas, vivimos con angustia la erupción del volcán de La Palma, mientras la Organización Mundial de la Salud intenta poner fecha al fin de la pandemia provocada por el SARS-CoV-2, y los Estados buscan la manera de afianzar la todavía precaria situación económica.

Pero, no solo nuestra relación con el medioambiente nos proporciona innumerables ejemplos de situaciones de una violencia imposible de atajar y un desarrollo trágico difícil de imaginar previamente. El deseo del ser humano de dominar la tierra le ha llevado a crear la *tecnosfera*, para asfixiar la envoltura viva de la tierra, la biosfera, con su capa tecnológica. Y su deseo de dominar la voluntad de los demás, ha creado situaciones más abominables que aquellas otras que denominamos naturales.

La sensación de estupor al contemplar la toma del aeropuerto internacional de Kabul por parte de los talibanes, poniendo fin a la llamada «guerra contra el terror» iniciada hace 20 años por el presidente estadounidense George. W. Bush, nos obliga a reflexionar sobre las dramáticas situaciones a las que nos conduce ese, aparentemente irrefrenable deseo de ejercer un poder que ante nuestros ojos aparece omnímodo.

El singular libro de la catedrática de la universidad Rey Juan Carlos, Sagrario Morán Blanco, es un grito a los cuatro vientos denunciando lo que parece llevarnos a otra tragedia anunciada, «la guerra contra las drogas» declarada hace 50 años por otro presidente estadounidense, Richard Nixon. Un cruento combate que continúa en la actualidad y que nos relata pormenorizadamente, centrándose en la región donde, quizás con más virulencia, se ha creado un ecosistema cruel y degradante. Un análisis profundo, valiente, ayudado por el basto conocimiento que la autora tiene de la seguridad humana, y las relaciones y el derecho internacional; que no se queda en el análisis detallado de la situación, con una gran aportación de datos que apoyan su análisis, sino que también, investiga con todo lujo de detalles, las diferentes vías de solución, con la visión de un cambio de paradigma que permita que se abran paso nuevas estrategias que aborden la resolución del problema.

El libro, como no podía ser menos, de esta gran investigadora, explora minuciosamente todas las estrategias aplicadas, estudiándolas con honestidad y desde todos los posibles puntos de vista. También, como hemos dicho, desarrolla ampliamente las nuevas visiones que se abren, intentando superar una situación anclada en la desesperación y la violencia.

La estrategia, como diría el recordado Miguel Alonso Baquer, es «el decir de un hacer», donde se entrelazan medios, líneas de acción y objetivos. Por lo tanto, si estos no se consiguen, las estrategias, que solo tienen razón de ser si alcanzan los objetivos fi-

jados, deben modificarse. Ya sean los medios empeñados, o las líneas de acción establecidas, o su finalidad, los objetivos a lleva a cabo, si estos se manifiestan inalcanzables.

El imprescindible libro de Sagrario Morán, en palabras de su prologuista, el catedrático e investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México y presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en México entre 1999 y 2009, José Luis Soberanes Fernández, se manifiesta a todas luces pertinente, convirtiéndose su texto, en sus propias palabras, en una bocanada de aire fresco; y yo señalaría también, una declaración de humanidad, inteligencia y humildad.

La autora desgana a través de sus 381 páginas una realidad que parece siempre presente, aunque quizás, por esa larga duración, se asuma como inevitable, tristemente incrustada en el paisaje internacional como un accidente humano imposible de modificar. El libro se divide en dos partes perfectamente diferenciadas y similares en tamaño.

La primera parte, que titula: «El narcotráfico en América Latina y el Caribe: causas, conexiones con otros delitos y consecuencias», nos ofrece una extraordinaria introducción de cerca de 40 páginas, en la que la autora nos describe de forma magistral el desafío que para los Estados supone el crimen organizado, colocando juiciosamente el narcotráfico como uno vector más, sin duda el más violento, cruel y beneficioso para los traficantes, de los que utilizan la miríada de grupos al margen de la ley, todos ellos con un nexo común, fragilizar la estructura del Estado y debilitar la reputación de sus instituciones. Apoyada en la definición de este fenómeno adoptada en el año 2000 por la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo), establece cuatro criterios que a su juicio lo definen: el numérico, mínimo de tres miembros; el espacial, su carácter local y efecto transnacional; el lucrativo, con una finalidad asociada al beneficio financiero o material; y el delictivo, con un objetivo premeditado de cometer un delito grave. Así, en su esfuerzo por conceptualizar el fenómeno en el área estudiada, desarrolla lo que a su juicio son sus tres características esenciales: su carácter transnacional; la diversificación de sus manifestaciones; y su capacidad para establecer alianza y vínculos con algunos sectores de todos los ámbitos del Estado, el político, policial, económico o judicial.

Prosigue con la exposición del narcotráfico como expresión primordial del crimen organizado en la región, con una especial mención a la necesidad de cooperación, y el trabajo realizado por la OEA, en su «Plan de Acción Hemisférico». Para finalizar la interesante introducción con el desarrollo de los dos factores sustanciales que fomentan el narcotráfico en la región: la pobreza, desigualdad y el contexto socioeconómico; y la debilidad de las instituciones estatales.

La continuación del texto, que nos envuelve como el mejor guion de una tragedia anunciada, analiza, a través de más de 100 páginas, los aspectos más destacados de su evolución, las consecuencias para la región, con apartado especial a la corrupción, como una de sus secuelas habituales, seguidas por la violencia y la inseguridad. Un drama que, aunque oficialmente comienza en 1971, adquiere proporciones de gran negocio clandestino en 1989, con el final de la guerra fría. Según datos de la ONU, solo la

producción y cultivo genera en torno a 300.000 puestos de trabajo en la región andina y, en Colombia, en 2019, el cultivo de coca se extendió en torno a las 212 mil hectáreas.

Otros aspectos destacados son:

La supervivencia de su estructura a pesar de la detención de sus líderes por su capacidad de regeneración y diversificación, con una capacidad inigualable para mimetizarse en un monstruo de mil caras que se apoya en un universo de formas delictivas que se alimenta de la fragilidad del Estado. En palabras de la autora: «una red de alcance planetario con múltiples ramificaciones que penetran en los países para dedicarse a diferentes actividades ilícitas» ...

La corrupción, como el gran factor coadyuvante en su desarrollo y capacidad para retar a las instituciones del Estado. Mientras los casos de corrupción aumentan exponencialmente, crece la impunidad en un negocio que es capaz de crear estructuras paralelas, con infiltración en los sistemas legales y el control real de territorios, al margen de la administración del Estado.

La proliferación de maras y pandillas, y el reclutamiento de niños y niñas cada vez más jóvenes, creando un ecosistema de violencia y alta actividad delictiva, que provoca la mayor tasa de homicidios por cada cien mil habitantes en el mundo, en un contexto de guerra declarada en lo que se considera un fracaso gubernamental y regional. En este punto la autora nos ofrece dos interesantes reflexiones sobre la relación entre la violencia y el desinterés por la democracia, y entre violencia y desigualdad.

La segunda parte, que titula: «La cooperación en la lucha contra el narcotráfico en América Latina y el Caribe: la labor esencial de la Organización de Estados Americanos (OEA)», analiza pormenorizadamente la estructura cooperativa que se ha ido creando, retrayéndose al decenio 1970-1980, así como, las estrategias que esta organización y los Estados que la componen han ido poniendo en acción. Siguiendo las tres reglas básicas de los estudios de seguridad: oportunidad, precisión y relevancia; la autora no tuerce el rostro a ninguna de las más controvertidas actuaciones, y así, pasa revista a las políticas estatales de «mano dura» y sus consecuencias, la militarización de la policía y la implicación del ejército, las legislaciones internas y la cuestión de la impunidad, con la reforma penale y la adopción de nuevas leyes e instituciones y una especial mención a la intervención de EE. UU. Un largo y dramático camino que le lleva a concluir con la necesidad de abordar las causas estructurales del fenómeno y no los efectos de su dinámica expansiva.

En la búsqueda de nuevas estrategias que permitan cambiar la fracasada tendencia actual, la autora explora detalladamente dos líneas de acción imprescindibles, la cooperación interestatal y multilateral, y el cambio de paradigma, con la despenalización del consumo y cultivo del cannabis.

En la primera línea de acción incorpora cuatro niveles de cooperación en marcha: la cooperación interestatal entre los Estados latinoamericanos y con otros actores extra regionales; la implantación de planes específicos; la cooperación en el seno de los esquemas de integración latinoamericana y la comunidad iberoamericana de nacio-

nes –todavía resuenan las propuestas del presidente mexicano, Andrés Manuel López Obrador, durante la sexta Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)–; y la cooperación entre América Latina y otras regiones.

Con relación a la segunda, desde el principio del segundo decenio del siglo XXI empieza a calar la idea de que el narcotráfico ya no puede abordarse desde el esquema tradicional. En este contexto se crea la Comisión Global de Política de Drogas (CGPD) que emite un contundente informe, junio de 2011, que incide en la necesidad de promover un sustancial cambio de paradigma en la política de drogas mundial y que empieza con la famosa frase de: «la guerra mundial contra la droga ha fracasado». En este sentido la autora reflexiona acertadamente sobre dos ámbitos en particular: la mejora de los sistemas de salud, y la despenalización del consumo y comercio de drogas como la marihuana. Finaliza este apartado estudiando los casos de Uruguay y la posición de otros países y la tercera etapa, 2016-2020, de la OEA en la lucha contra el narcotráfico, que califica de «nuevos impulsos».

La autora concluye invitándonos a abordar la erradicación del tráfico ilícito de drogas con tres propuestas concretas: un compromiso real de los Estados para reducir la demanda mediante programas específicos de prevención, tratamiento, rehabilitación e inclusión social; la puesta en marcha de políticas públicas que tengan un carácter integral y holístico, y que aborden las causas estructurales, así como los factores de riesgo desde un enfoque de respeto a los derechos humanos; y que la OEA se convierta en un escenario de articulación de consensos en torno a iniciativas innovadoras, que dejen atrás la lógica prohibicionista que ha imperado en los últimos decenios, como única fórmula para combatir el narcotráfico.

Reseña recibida: 3 de octubre de 2021.

Reseña aceptada: 6 de octubre de 2021.

Normas para los autores de artículos

Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) forma parte del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), con sede en el paseo de la Castellana, 61. Madrid-28071.

Esta revista es una publicación electrónica, de periodicidad semestral y se publica en versión española e inglesa.

Está disponible en formato *PDF*, en la página web del Instituto Español de Estudios Estratégicos: <http://revista.ieee.es>

Periodicidad de la revista

Los dos números anuales de la *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos* se publicarán durante los meses de junio y diciembre.

Contenido de la revista

El contenido de la revista está compuesto por artículos originales e inéditos de carácter científico, con aportaciones novedosas en el campo de investigación de la seguridad y defensa, así como reseñas de obras relevantes y noticias sobre seminarios, novedades editoriales y otros acontecimientos de importancia.

Los trabajos publicados abordan aspectos concernientes a la paz y seguridad, y está sometido a un proceso de doble revisión, que garantiza el anonimato y la objetividad.

Junto a la versión en español, el Instituto Español de Estudios Estratégicos publicará una traducción íntegra de cada número en idioma inglés.

Plazo para la recepción de originales

Una vez comunicado a los autores que los originales han sido recibidos a través de la plataforma habilitada al efecto <https://revista.ieee.es>. El proceso de revisión no excederá de ocho semanas.

Durante el proceso de revisión, los expertos darán a conocer al consejo de redacción, por escrito, su valoración, así como las recomendaciones que, en su caso, proponen a los autores para la mejora del artículo.

Por su parte, el consejo de redacción acusará recibo de los originales en un plazo de siete días hábiles desde su recepción, e informará a los autores de la fecha en la que remitirá el dictamen motivado.

Una vez devuelto el artículo con las correcciones y sugerencias que se consideren oportunas, el autor dispondrá de veinte días para enviar la versión definitiva al consejo de redacción. La aprobación del artículo por parte del consejo de redacción implica que la revisión de los autores, previa a la publicación del trabajo, debe limitarse a la corrección de errores, sin que esté permitido realizar modificaciones del contenido.

Criterios para la selección de artículos

Entre los artículos recibidos se seleccionarán aquellos que cumplan estrictamente las normas para autores y que destaquen por su originalidad, relevancia, interés científico y/o actualidad.

Sistema de evaluación

Los artículos serán sometidos a una evaluación por pares, que determinará la originalidad, el rigor de la investigación y la validez científica de su contenido. Además, una revisión por parte del consejo de redacción, remitirá un dictamen motivado a los autores sobre su decisión de aprobar, publicar previa revisión o rechazar los artículos presentados. En dicho dictamen, se incorporarán las sugerencias o correcciones remitidas por los expertos que han participado en el proceso de revisión por pares.

Instrucciones a los autores

Los artículos serán enviados a través de la plataforma de la revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos: <https://revista.ieee.es>

La extensión recomendada para los trabajos presentados se sitúa entre las seis mil y las doce mil palabras. Las recensiones no superarán las dos mil palabras, mientras que las notas bibliográficas se ajustarán a una extensión de mil palabras.

Los originales pueden enviarse en español o en inglés.

El texto incluirá un resumen del contenido, de unas ciento cincuenta palabras y una relación de las palabras clave del documento. Ambos en español y en inglés.

Cada página irá numerada, en su margen inferior derecho.

La estructura del texto será la siguiente:

- Título.
- Nombre del autor o autores, en letra Arial de 12 puntos.
- Filiación institucional y profesional de los autores y dirección de correo electrónico de los autores, señaladas a pie de página con un asterisco.
- Apartados principales, numerados, en letras minúsculas y negritas.
- Apartados de segundo nivel, numerados, en minúscula, negrita y cursiva.
- Subapartados de tercer nivel, numerados, en minúscula.
- Subapartados de cuarto y sucesivos niveles, numerados, en minúscula y cursiva.

Los trabajos originales se enviarán en un único archivo Word SIN QUE FIGURE EL NOMBRE DEL AUTOR/A EN NINGUNA PARTE DEL DOCUMENTO y se adjuntará, en documento pdf, el curriculum vitae de los autores, junto a un currículum resumido que no excederá de 150 palabras

Al final del texto, se incluirá una relación de la bibliografía utilizada, ordenada alfabéticamente.

Normas tipográficas

Las normas de estilo de la *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos* se ajustan a las establecidas por la Subdirección General de Publicaciones y Patrimonio Cultural del Ministerio de Defensa.

Los autores deberán ajustarse a las normas ortográficas de la Real Academia Española, en su edición de 2010.

Los originales estarán escritos en letra Arial, de 12 puntos, con un interlineado de 1,5.

El texto irá justificado, con tres centímetros de margen en el encabezamiento de la página y a la izquierda, y 1,5 centímetros al pie y a la derecha.

No se presionará retorno para separar los párrafos y se evitarán las tabulaciones.

Cuando se quiera resaltar alguna palabra o frase, se utilizarán las comillas o la cursiva.

No aparecerán palabras o frases subrayadas, ni se insertarán incrustaciones de cuadros de texto.

Las citas textuales con una extensión superior a las cuatro líneas irán entrecomilladas y separadas con una línea en blanco al principio y al final del texto citado.

Se recomienda el uso de las comillas angulares, reservando las inglesas o simples para entrecomillar un fragmento dentro del texto citado.

Si en los párrafos citados hay alguna incorrección, se indicará mediante la expresión [*sic*], en cursiva y entre corchetes.

Si se omiten palabras o frases del texto citado, se señalará con puntos suspensivos, entre corchetes.

Si se desea destacar un fragmento del texto citado, se pondrá en letra cursiva, y se añadirá una nota al pie, del modo siguiente: (*) La cursiva es del autor.

Las notas al pie se insertarán con la función correspondiente de Microsoft Word, e irán numeradas. Aparecerán en letra Arial, cuerpo 10, e interlineado sencillo y justificado. Deberán ajustarse al siguiente formato: Samaniego, P. (1999). El cultivo de árboles en la Patagonia. Barcelona, Pomaire. P. 25.

Al final de cada trabajo, se incluirá la bibliografía utilizada en el mismo. Irá en página aparte, precedida del título bibliografía, en minúsculas y negrita, y escrita como sigue: Apellidos (en su caso institución que publica, revista, etcétera), inicial del nombre, (año), título del libro en cursiva, lugar y editorial.

Las imágenes irán numeradas en cifras arábigas, y las tablas en romanas. Asimismo, se incluirá una breve descripción de las tablas.

Junto a la versión en español, se publicará una traducción íntegra en inglés de cada número.

Repositorios y base de datos

La *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos* se encuentra incluida en el Catálogo de Latindex y en los repositorios Dialnet y Dulcinea, (Directorio «of open access journal»).