

## SUMARIO/SUMMARY

*Francisco José Dacoba Cerviño*

- Presentación del número 13 de la Revista del IEEE.
- *Presentation.*

*Palmerino Cuneo*

- Terrorismo y criminalidad organizada: el sistema de «conflicto permanente» en el Sahel
- *Terrorism and organised crime: The system of «permanent conflict» in the Sahel*

*Ignacio Fuente Cobo*

- Las políticas de seguridad en el Magreb desde la perspectiva del realismo ofensivo
- *Security policies in the Maghreb from the perspective of offensive realism*

*Bernardo González-Lázaro Sueiras*

- La cooperación en materia de defensa entre Portugal y España en el actual contexto europeo
- *Defense cooperation between Portugal & Spain within the current European framework*

*Eisa Younes*

- Marco y análisis del Estado Islámico desde perspectivas clásicas de gestión
- *Framing and analyzing ISIS through classical management perspectives*



## CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES

<https://cpage.mpr.gob.es>

ENLACE A LA REVISTA ELECTRÓNICA EN LA WEB DEL IEEE

<http://revista.Ieee.Es/index.Php/ieec/issue/archive>

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:



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

© Autores y editor, 2019

NIPO: 083-15-198-3 (impresión bajo demanda)

Fecha de edición: junio 2019

Maquetación: Ministerio de Defensa

NIPO: NIPO: 083-15-199-9 (edición en línea)

ISSN-e: 2255-3479

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.

## Índice

<i>Francisco José Dacoba Cerviño</i> Presentación del número 13 de la revista.....	II
<i>Palmerino Cuneo</i> Terrorismo y criminalidad organizada: el sistema de «conflicto permanente» en el Sahel .....	15
<i>Ignacio Fuente Cobo</i> Las políticas de seguridad en el Magreb desde la perspectiva del realismo ofen- sivo.....	47
<i>Bernardo González-Lázaro Sueiras</i> La cooperación en materia de Defensa entre Portugal y España en el actual contexto europeo.....	79
<i>Eisa Younes</i> Marco y análisis del Estado Islámico desde perspectivas clásicas de gestión .....	III
<b>Reseñas</b>	
<i>Imma Garrós Font</i> Del libro: Los límites al derecho de acceso a la información pública .....	143
<i>Orlando Giuwenduto Júnior</i> Del libro: DIPLOMACIA DE DEFENSA ¿El diálogo de la Fuerza o La Fuer- za del Diálogo? .....	167
Normas para autores de artículos.....	171



## 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 Utrech.

Exsecretario general de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

***Rafael Sánchez Ortega***

Teniente general del Ejército del Aire.

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 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. Universidad de La Rioja.

***Montserrat Abad Castelos***

Catedrática de Derecho Internacional Público. 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.



## **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**

***María José Izquierdo Alberca***

Licenciada en Filología Hispánica por la Universidad Complutense de Madrid.

Analista principal del IEEE.

## **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.

***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-PolaD, asesor político del Eurocuerpo.

***Francisco J. Ruiz González***

Capitán de fragata de la Armada.

Doctor en Seguridad Internacional por la UNED.

***Pedro Sánchez Herráez***

Coronel de Infantería del Ejército de Tierra (DEM).

Doctor en Paz y 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**

***Pedro Manuel Lázaro Martínez***

Subteniente del Ejército de Tierra (EBS-MARMT-MMA).

Secretaría Técnica del IEEE.

***María José Campillo García***

Licenciada en Historia.

Analista del IEEE.

*Francisco José Dacoba Cerviño*

*General director del Instituto Español de Estudios Estratégicos*

## Presentación del número 13 de la revista

Tengo mucho gusto en ponerme, de nuevo, en contacto con ustedes, estimados lectores de esta *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, para presentarles su volumen número 13. Volumen que a una variada temática en sus artículos añade, además, para nuestra satisfacción, una distinguida participación internacional al recoger artículos procedentes de dos países cercanos, y no solo geográficamente, como Portugal e Italia. Pero antes de glosar muy brevemente el contenido de la Revista permítanme que comparta con ustedes algunas mejoras técnicas que atañen a la edición digital de la misma.

Para dar cumplida satisfacción a algunos de nuestros lectores y colaboradores que venían encontrando ciertas inconveniencias a la hora de acceder a nuestro sitio web, hemos alojado la URL de esta publicación en un nuevo servidor, y ello con objeto de garantizar una mayor seguridad de navegación evitando denegaciones de acceso imprevistas y tan molestas para ustedes, que nos honran con su atención. En la misma línea, hemos actualizado la versión del sistema OJS y agilizado la interfaz. Si hemos abordado estas pequeñas mejoras ha sido en respuesta a sus amables sugerencias. Creo, muy sinceramente, que sus comentarios, propuestas y, ¡por qué no!, quejas nos ayudan a mejorar número tras número y constituyen el mayor estímulo para seguir en nuestro empeño de ser foro y cauce de intercambio de conocimientos y análisis entre la comunidad de profesionales, estudiosos e interesados en el mundo de la Seguridad y la Defensa.

Los acontecimientos en la arena internacional se suceden a velocidad de vértigo. El Magreb, región de vital importancia no solo para la estabilidad y Seguridad de los países que la forman sino también para el resto de Estados ribereños del Mediterráneo, para Europa y para toda la comunidad internacional, está viviendo momentos trascendentales especialmente en dos de estos países, Libia y Argelia. La derrota parcial del Daesh no cierra definitivamente esta amenaza que tantos momentos trágicos nos ha hecho vivir; muy al contrario, la incertidumbre sobre su inminente evolución y

regreso a la insurgencia sigue concitando toda la atención de gobiernos y servicios de inteligencia. La relación entre terrorismo y crimen organizado es conocida desde los orígenes de la amenaza yihadista. Todas estas preocupaciones nos deben mover a la más amplia e intensa cooperación internacional en todos los ámbitos de la lucha, también en materia de Defensa, contra una amenaza tan poliédrica, especialmente entre países vecinos como lo son Portugal y España.

El coronel Fuente Cobo, hasta fechas recientes analista en el IIEE y en la actualidad profesor senior en el Colegio de Defensa de la OTAN en Roma, nos ofrece, como es habitual en él, un profundo análisis de la competencia que por el liderazgo en la región del Magreb mantienen los dos mayores Estados de la misma, Marruecos y Argelia. Las tensiones, siempre presentes entre ambos, adquieren una renovada relevancia a la luz de la evolución de la situación argelina tras la dimisión del presidente Bouteflika y las protestas populares contra el régimen. Si bien la experiencia nos dice que, a pesar de todo, el conflicto militar siempre ha sido evitado, la competición regional es un permanente catalizador que alienta las posibilidades de conflicto.

La amenaza del terrorismo global, dado su carácter multidimensional, debe ser enfrentada también de una forma igualmente comprehensiva, recurriendo a todas las herramientas y capacidades a disposición de los Estados democráticos para proteger a sus respectivas poblaciones. Eisa Younes, investigador de la Universidad Autónoma de Madrid, nos ofrece una perspectiva tan original como interesante, cual es la de analizar el comportamiento del Daesh desde la óptica del *management* empresarial y de la comparación con las organizaciones comerciales convencionales. Enfoque atrevido, sin duda, y por ello merecedor de toda nuestra atención pues de lo que se trata, al fin y al cabo, es de buscar fórmulas que nos permitan mejorar la eficacia en la lucha contra toda clase de terrorismo.

Sin abandonar el fenómeno terrorista global nos trasladamos a otra región cercana y, por ello, también de vital importancia para la seguridad de Europa, el Sahel. El coronel del Ejército de Italia, Palmerino Cuneo, aborda la estrecha relación que de forma destacada en esta región existe entre las numerosas redes criminales y los movimientos yihadistas que actúan en la misma. Son numerosos los factores que contribuyen a alimentar una conflictividad estructural en el Sahel, desde la presión demográfica hasta el cambio climático, sin olvidar la debilidad institucional de los estados de la zona. La cooperación estrecha entre crimen organizado y terrorismo no hace sino completar un lamentable coctel de elementos de discordia que no dejan margen al optimismo sobre el futuro previsible de la región.

El cuarto capítulo de esta edición pone el foco en un tema recurrente en la historia de la Unión Europea como es el de la cooperación en materia de Defensa entre sus Estados, pero que en los dos últimos años ha adquirido una renovada trascendencia. Tras la llegada de la nueva Administración norteamericana, con su cuestionamiento reiterado de la estructura defensiva constituida en torno a la Alianza Atlántica, y del no menos importante fenómeno del *Brexit*, los europeos nos vemos ante el espejo de nuestras propias limitaciones en materia de Defensa. No en vano se ha activado el mecanismo previsto de Cooperación Estructurada Permanente. Bernardo González-Lá-

zaro Sueiras, Comandante de Artillería (DEM). Oficial de Enlace de España en el Estado-maior General das Forças Armadas (EMGFA) de Portugal, se centra en la muy necesaria construcción de una política de cooperación entre su país y España. Una cooperación que, por múltiples razones históricas y presentes, es imprescindible y deseada por ambos interlocutores.

Dos reseñas completan este número de la *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. La que desarrolla la doctora en derecho Inma Garrós Font sobre una obra coral: «*Los límites al Derecho de acceso a la información pública*», editada por el Instituto Nacional de Administración Pública. Y la que el coronel del Ejército del Brasil, Orlando Giuwenduto, realiza de la obra de Maria do Rosário Penedos, «*Diplomacia de Defensa: ¿El diálogo de la Fuerza o la fuerza del Diálogo?*».

Creo que el que tienen ante ustedes es un número interesante por la temática abordada, rico en aportaciones de gran nivel y con un carácter muy internacional. Espero que sea de su total satisfacción y de utilidad, sea cual sea el origen de su interés por la Seguridad y la Defensa.

Gracias y hasta nuestra próxima edición.



*Palmerino Cuneo*

*Coronel del Ejército de Tierra de Italia. Doctor en Relaciones Internacionales.*

*Correo: palmerinoc@tiscali.it*

## **Terrorismo y criminalidad organizada: el sistema de «conflicto permanente» en el Sahel**

### *Terrorism and organised crime: The system of «permanent conflict» in the Sahel*

#### **Resumen**

El proceso globalizador y la creciente interdependencia han hecho más complejos los postulados fundamentales de las Relaciones Internacionales de la posmodernidad, el poder y la soberanía. Donde el poder se difunde y se diluye, la soberanía se comparte y el confín entre competición, cooperación y conflicto se difumina.

En el contexto de conflictividad estructural del Sahel las antiguas modalidades relacionales ya no se revelan adecuadas. Se necesita una perspectiva que pueda colocar el fenómeno terrorista en la dimensión geopolítica actual, donde la interdependencia compleja vale también para los actores ilícitos transnacionales: terrorismo y criminalidad organizada.

#### **Palabras Clave**

Conflicto; Criminalidad Transnacional; Mutipolaridad; Sahel; Terrorismo.

**Abstract**

*The fundamental tenets of International Relations on post-modernity, power and sovereignty have become more complex as a result of globalisation and growing interdependence. Where power becomes disseminated and diluted, sovereignty is shared, and the lines between competition, cooperation and conflict become blurred.*

*In the context of structural conflict in the Sahel, the old relational patterns are no longer adequate. A perspective is needed that allows placing the phenomenon of terrorism within the current geopolitical dimension where complex relationships of mutual dependence also apply to illicit transnational actors: terrorism and organised crime.*

**Keywords**

*Conflict; transnational crime; multipolarity; Sahel; Terrorism.*

**Citar este artículo:**

CUNEO, P. «Terrorismo y criminalidad organizada: el sistema de conflicto permanente en el Sahel». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. 2019, número 13, pp. 15-46

## Introducción

Vivimos en la presunción de un escenario internacional globalizado donde la interdependencia entre actores es compleja y asimétrica, lo que no implica un mundo de «fin de la historia» pacífico y estable. La globalización no ha logrado ser homogeneizadora por el surgimiento de sistemas socioeconómicos competitivos.

La multipolaridad del siglo XXI va imponiendo una convivencia entre diferentes países, sistemas y poderes, trae consigo una creciente inestabilidad y una continua competición que asume un carácter complejo y que se retroalimenta en un círculo pernicioso con formas de conflictividad globalizada, amplificada por el proceso contemporáneo de fragmentación. Esta tensión ha dado vida a un renovado protagonismo del escenario africano que, a pesar de sus debilidades estructurales y su aislamiento, posee un enorme potencial.

En este contexto, la zona gris del Sahel, antigua encrucijada de religiones, economías de esclavos, oro y sal, vuelve a ser el pivote del continente africano y centro de gravedad de estas tensiones globales<sup>1</sup>. Esta franja del 16º paralelo es ejemplo de múltiples tableros superpuestos: Estados, Multinacionales (MNC) y actores transnacionales como la criminalidad organizada y el terrorismo cobran vida en un campo de batalla multidimensional, cuyos actores están vinculados a impulsos e intereses a menudo contradictorios.

Aquí la carrera por el poder mantiene su inconfundible sabor realista aunque se acompañe de una complejidad relacional, resultado de políticas y factores de conflicto nacional, infra y extra regionales. Al insertarse rivalidades locales, este cuadro se hace más complejo y, si a esto se suma la interposición de movimientos subversivos y criminalidad transnacional, el mismo concepto de control de la crisis se vuelve equívoco, incomprensible y de solución poco optimista. Contextualizar la amenaza compleja y colocar el terrorismo en el marco relacional global actual es indispensable para poder definir una respuesta coherente y eficaz a largo plazo.

## El conflicto permanente

*«Pedir a un líder rebelde o a las multinacionales que acepten la paz es como pedir a un campeón de natación que vacíe la piscina<sup>2</sup>».*

---

1 La Estrategia de Seguridad Nacional de EE. UU. de 2015 confirma esta relevancia, donde la importancia dedicada a Europa es consistentemente muy inferior, pues ya no es el teatro donde se determinan los grandes juegos de poder mundiales, sino que, como hemos visto por la actual crisis ucraniana, su papel es importante a la hora de preservar el orden liberal internacional: es en África donde se juega este asunto. Disponible en: [https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015\\_national\\_security\\_strategy\\_2.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy_2.pdf) (fecha de acceso: 2 de mayo de 2018).

2 COLLIER, Paul. «Civil Wars. The Global Menace of Local Strife», *The Economist*, 22 de mayo, 2003. Disponible en: <https://goo.gl/qzPHHh> (fecha de acceso: 2 de mayo de 2018).

El terror en nuestra era se expande con renovado y, por primera vez, con características de «Gran Juego»<sup>3</sup> global en la transición a un orden multipolar. La Guerra Fría no ha acabado, continúa en África, centro de atención también del mundo musulmán, preso a su vez de sus luchas intestinas, la crisis de sus *petroregímenes* y la necesidad de la expansión de su influencia. En el Sahel, los intereses geopolíticos externos se relacionan con las élites locales y regionales, de manera que la relación entre insurgencia local, criminalidad organizada y terrorismo adquieren una valencia geopolítica internacional, determinando el paso desde una ideológica «guerra al terror» a un realismo geopolítico. La palabra terrorismo se propone como respuesta a una guerra de larga duración y que nunca se ganará definitivamente. El terrorismo es una variable de la crisis geopolítica y de la reivindicación por el poder en la *realpolitik* con competidores múltiples.

Los cambios de régimen y la construcción del Estado hacen palanca con los conflictos étnicos, religiosos o políticos, constituyendo el objetivo final las nuevas guerras por el poder, mientras el Derecho Internacional (incluyendo al Humanitario) se aleja de su propósito inicial que es regular las Relaciones Internacionales (RR. II.).

Este conflicto nos lleva al pensamiento del *arcana imperii* que Cornelio Tácito describía en los *Annales*, como un ejercicio de poder poco transparente que debilita los procesos económicos y financieros, que pospone la definición de alianzas homogéneas y de equilibrios de poder estables. Observamos un conflicto global que se propone de larga duración; un «conflicto permanente» que nos recuerda a la Guerra Fría, porque tampoco tiene los caracteres del conflicto clásico<sup>4</sup>.

En esta dinámica se utilizan «nuevos guerreros», que combaten en varios frentes y en diferentes dimensiones, y el terrorismo yihadista se propone como el aliado ideal para instituir este sistema de conflicto permanente al que nos referimos.

El apoyo a este sistema de violencia abre la puerta a jugadores que intervienen y determinan los equilibrios del sistema político y económico regional, provocando una desestabilización en el Sahel que, además de alimentar al mismo terrorismo, determina otro aspecto de la llamada «economía del terror», esto es, la interrupción de los negocios y de las cadenas de suministro en detrimento de proyectos económicos competitivos, como los del Dragón asiático. Esta «infantería» es determinante para las dinámicas competitivas geopolíticas<sup>5</sup>, pero al mismo tiempo su tendencia centrípeta, ayudada por la falta de unidad típica del islam, escapa al de los actores geopolíticos principales.

---

3 Como lo definió el capitán Arthur Conolly para definir la competición en Asia central e India entre el Imperio inglés y el ruso en la primera mitad de 1800. Disponible en: <https://www.wdl.org/es/item/16713/> (fecha de acceso: 2 de mayo de 2018).

4 FAGAN, Pierluigi. *Verso un mondo multipolare, il gioco di tutti i giochi nell'era Trump*. Roma: Fazi, 2017.

5 SUBHAYU Bandyopadhyay *et al.* «The Toll of Terrorism Terrorists not only exact a direct human cost, they can cause innumerable economic problems too», *Finance & Development*, vol. 52, n. 2, 2015, pp. 26-28. Disponible en: <https://goo.gl/SVtDYH> (fecha de acceso: 2 de mayo de 2018).

El terrorismo y las multiplicaciones de la crisis que provoca se presentan como fenómenos «lógicos» de la globalización económica, comercial y financiera<sup>6</sup>, en cuanto las actividades ilícitas se integran y se internacionalizan con la misma (o superior) velocidad que las actividades legales. En el Sahel interactúan sindicatos del crimen, cárteles de la droga, estados fallidos y grupos terroristas, provocando que esta economía política del terror se adapte perfectamente a la economía política global.

## Guerreros y campo de batalla posmoderno

Las *proxy war*<sup>7</sup> de antaño se ven hoy obligadas a adaptarse a una mayor complejidad relacional, fase de la posmodernidad que Baumann denominaba de «*interregnum*»<sup>8</sup> caracterizada por la creciente interdependencia entre las «viejas» y las «nuevas» potencias globales. Estas guerras por procuración de la posmodernidad, de acuerdo con el *World Economic Forum*<sup>9</sup>, asumen un carácter interestatal<sup>10</sup> y se juegan en estas áreas grises, donde la interdependencia es estructuralmente asimétrica, porque aquí pueden minimizar sus efectos y gozar totalmente de los beneficios. Hoy nadie quiere colonias o dominios, la competición está en el control de los recursos primarios y de las cadenas de suministro: el control de las interconexiones determina los equilibrios globales<sup>11</sup>.

6 LABÉVIÈRE, Richard. *Terrorisme, face cachée de la mondialisation*. Paris: Pierre-Guillaume de Roux, 2016.

7 Se trata de una guerra donde las grandes potencias utilizan a terceros (mercenarios encubiertos, grupos guerrilleros revolucionarios, yihadistas, etc.) como sustitutos.

8 BAUMANN, Zygmund. «Times of Interregnum», *Ethics and Global Politic*, vol. 5, n. 1, 2012, pp. 49-56. Disponible en: <https://doi.org/10.3402/egp.v5i1.17200> (fecha de acceso: 2 de mayo de 2018).

9 WORLD ECONOMIC FORUM. «*International Conflict Top List of Global Risks in 2015*», 15 de enero de 2015. Disponible en: <https://goo.gl/bwSZoM> (fecha de acceso: 4 de mayo de 2018).

10 Como las que tienen lugar en Ucrania (véase MOTYL, Alexander. «Time for a hybrid warfare against Russia», *WorldAffairs*, 25 de noviembre, 2014. Disponible en: <https://goo.gl/rnS6LE> (fecha de acceso: 2 de mayo de 2018) o en Siria (véase ABUKHAIL, Assad. «The 8 proxy wars going on in Syria right now», *The Huffington Post*, 24 de noviembre, 2014. Disponible en: <https://goo.gl/TPJfAf> (fecha de acceso: 13 de febrero de 2018).

11 Una lógica que por ejemplo se manifiesta en Ucrania como en Oriente Medio (con el eje Siria-Irán o entre Rusia, Irán e India; la tensión en Xin Yang por su ansiedad de conexión a las *supply chain*; la independencia del Kurdistán, o el proyecto del oleoducto afgano que tenía que conectar el Turkmenistán con India). El elenco sigue en Albania y Kosovo, que hoy se vuelve una encrucijada para el yihadismo en proximidad del TAP (*Trans Adriatic Pipeline*) que conectará el petróleo de Azerbaiyán a Europa fronterizo ([consulta: 2 mayo 2018]. Disponible en: <https://goo.gl/JcQUkx>), o el florecer del Daesh en el confín entre Myanmar y China (en la región del Rakhine, donde vive la minoría islámica de etnia Rohingya), donde pasará el oleoducto que, a través del puerto de Kyaukpyu, asegurará una conexión alternativa entre el Dragón y el petróleo de Oriente Medio. Esta misma lógica se repite en el Sahel con el oleoducto que parte de Nigeria hacia Marruecos excluyendo Argelia ([consulta: 2 mayo 2018]. Disponible en: <https://goo.gl/GTjVXh>) o en otro que desde Sudán del Sur intenta con fatiga llegar a Kenia: la amenaza «terrorista» se ha vuelto a despertar en Argelia, y Al Shaabab pone su

Después de la Guerra Fría los elementos relacionales típicos del mundo moderno, la lucha y la conquista, fueron rechazados. Entre Estados posmodernos ya no se enfatiza sobre la soberanía de tipo westfaliano y los enemigos concretos se manifiestan al margen de la globalización, donde no hay una organización sociopolítica capaz de cumplir con el criterio weberiano del monopolio de la violencia, proporcionando la base para el surgimiento de actores no estatales muy peligrosos<sup>12</sup>.

Estos nuevos «guerreros» obedecen a reglas distintas del mundo occidental y del Derecho Internacional, utilizan nuevas técnicas y tácticas bélicas y, en muchos casos, carecen de una estructura de mando vertical, porque es «net-céntrica». Estos actores reorganizan el panorama de las relaciones internacionales con un retorno al mundo prewestfaliano, donde el uso fragmentado de la violencia refleja la inestabilidad del poder soberano existente, acompañado de una dimensión jurídica del fenómeno<sup>13</sup>.

Estos actores subestatales o transnacionales, al utilizar estas técnicas bélicas innovadoras y luchar en «terrenos» diversificados, involucran factores extrabélicos, como la religión o la etnia, asumiendo una *proxy war* con carácter de guerra híbrida<sup>14</sup>, que hace imposible detectar un enemigo preciso o lograr una batalla cabal. El sistema multipolar que se está definiendo, dirigido por una interdependencia compleja, ha reintroducido la anarquía de Thomas Hobbes en el Sistema Internacional (SI), donde ninguna potencia logra colocarse en una posición nítidamente hegemónica, y no se puede volver al equilibrio westfaliano. En este cambio de equilibrio en la distribución del poder global, el soberano monopolista de la violencia ahora se vuelve Estado «estratégico», o Estado «emprendedor», como diría Mariana Mazzucato<sup>15</sup>, con capacidades «compartidas» para librar la guerra, como lo es su soberanía. En este marco se asiste a una metamorfosis de la figura del «enemigo», que se relativiza; al desaparecer el *iustus hostis*, la misma soberanía del Estado posmoderno va más allá del Derecho bélico de corte westfaliano.

---

atención en la «autopista» china que sale desde Sudán del Sur, uniéndose a los contrastados intereses de las MNCs *Tullow* (británica) y *Total* (francesa) en Kenia y Uganda. Disponible en: <https://www.pandorarivista.it/articoli/petrolio-rinnovabili-africa-orientale/> (fecha de acceso: 2 de mayo de 2018).

12 COOPER, Robert. «El Estado postmoderno», *Revista Académica de Relaciones Internacionales GERI-UAM*, n. 1, 2005, p. 7. Disponible en: <https://goo.gl/ei98A8> (fecha de acceso: 2 mayo 2018).

13 ARQUILLA, John y RONFELDT, David. *In Athena's Camp. Preparing for Conflict in the Information Age*. Santa Monica: RAND Corporation, 1997. Disponible en: <https://goo.gl/mjmXDw> (fecha de acceso: 2 de mayo de 2018). - *Networks and Netwars: The Future of Terror, Crime, and Militancy*. Santa Monica: RAND Corporation, 2001. Disponible en: <https://goo.gl/AYvMnA> (fecha de acceso: 2 de mayo de 2018).

14 El concepto de *hybrid war* fue acuñado para describir las modalidades de Hezbollah en Líbano (véase CORDESMAN, Anthony. «Lessons of the 2006 Israeli Hezbollah war», Washington: Center of Strategic and International Studies, 2007).

15 MAZZUCATO, Marianna. *The Entrepreneurial State: Debunking Public Vs. Private Sector Myths*. London: Anthem Press, 2015.

En la escena internacional se da un «retorno a la antigüedad» definido por Robert Kaplan<sup>16</sup>, donde los actores son los mismos que ya a finales de los años 80 aparecieron en la escena política internacional y pasaron desapercibidos durante el conflicto entre EE. UU. y URSS: guerrilleros, señores de la droga, mercenarios, milicias de autodefensa, piratas, etc. que ahora se han adaptado a la situación. Hoy estos actores visten marcas corporativas adecuadas a la circunstancia y asumen reglas de juego coherentes con la globalización.

En el Sahel se reproduce el *bellum omnium contra omnes*, y en este «estado de naturaleza» el centro de gravedad de la amenaza no se identifica con un enemigo determinado, sino que está difuminado en toda la estructura relacional: terrorismo islámico, conflictos étnicos/tribales, tráfico ilícito internacionales, control de los recursos primarios, competición entre sistemas económicos-financieros y sistemas regionales, todos ellos factores que confluyen y determinan la inestabilidad. De esta manera, la amenaza está constituida por la misma interconexión de estos intereses, dando vida a un enemigo globalizado que asume una cara u otra en relación al interés examinado, con la estructura de una Hidra, que se define de manera líquida y a corto plazo adaptiva.

En esta era «de la incertidumbre»<sup>17</sup>, los conceptos de enemigo y de conflicto constituyen así un asunto complejo y no se presentan como una alteridad absoluta de valores antitéticos a los nuestros; no existe lo «diferente», sino que queda reducido a un problema de incomprensión cultural, que no deja vislumbrar una unívoca e incontestable solución política<sup>18</sup>. En esta perspectiva el foco realista de la respuesta tiene, por lo tanto, que identificar una dinámica relacional que pueda mitigar la conflictividad.

El Sahel se propone como campo de batalla posmoderno ideal para un sistema de conflicto permanente, sin los factores del «ciclo de seguridad»: desarrollo, seguridad y Derechos Humanos<sup>19</sup>. Si estabilidad y sostenibilidad del desarrollo son las condiciones imprescindibles para la seguridad humana<sup>20</sup>, en el Sahel su ausencia llega a niveles críticos. Las vulnerabilidades estructurales comunes a estos países, al interactuar con sus

---

16 KAPLAN, Robert. *El retorno de la Antigüedad. La política de los guerreros*. Barcelona: Editorial B, 2002.

17 GALBRAITH, John, Kenneth. *The age of uncertainty*. Boston: Houghton Mifflin Harcourt, 1977.

18 D'ANGELO, Valerio. «Hostis antes portas. El poder, la guerra y la figura del enemigo en las relaciones internacionales», *Revista UNISCI*, n. 38, 2015, p. 64. Disponible en: <https://goo.gl/tjCsxZ> (fecha de acceso: 2 de mayo de 2018).

19 El Secretario General de la ONU, Kofi Annan, lleva insistiendo desde hace más de diez años en la necesidad de elaborar de forma simultánea los tres pilares de desarrollo, seguridad y Derechos Humanos. Véase en Naciones Unidas. «Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos», *Informe del Secretario General de las Naciones Unidas, A/59/2005*, New York, p. 6.

20 NACIONES UNIDAS. *Human Security in Theory and Practice. An Overview of the Human Security Concept and the United Nation Trust Fund for Human Security*. New York: UN Human Security Unit, 2009.

variables políticas, socioeconómicas y culturales, y con el modo en que estas sociedades gestionan sus relevantes recursos, impulsan a un grave proceso de desertificación, no solo ambiental sino también político, social y de identidad.

Estas vulnerabilidades, empeoradas por la explosión demográfica, se suman a la inestabilidad política y a los intereses de actores externos, determinando el conjunto de factores de conflictividad devastadores ya anunciados: tráfico ilícito, grupos terroristas, crimen organizado y conflictos armados intraestatales. En el Sahel, campo de batalla internacional e interno, «*intermestic*», el clásico dilema de la seguridad se invierte: en vez de orden doméstico y amenaza internacional encontramos amenazas domésticas y orden internacional<sup>21</sup>, a lo que se suma que en el Sahel se absorben y multiplican los impactos políticos y económicos de sus vecinos más poderosos tanto del Norte como del Sur<sup>22</sup>.

En suma, son las condiciones estructurales políticas y socioeconómicas las que crean en estos países un ambiente muy propicio para la aparición de grupos insurgentes.

### Terrorismo ¿Islámico?

Los países del Sahel «son conglomerados de etnias y tribus, entre los que predomina el sentimiento de casta, de etnia o de pueblo, sobre el de identidad nacional (...) Este conglomerado multiétnico propicia los sentimientos de discriminación y enfrentamiento interétnico<sup>23</sup>».

Este campo de batalla islamizado ha resucitado también las ambiciones de los países del Golfo, que quieren mantener su espacio de poder autónomo en el sector energético, además del participar activamente en los equilibrios entre los países occidentales

---

21 SØRENSEN, Georg. «Big and important things in IR: Structural realism and the neglect of changes in statehood», *International Relations Journal*, vol. 23, n. 2, 2009, pp. 223-239.

22 Esta característica determina un efecto dominó: cuando en un Estado implosiona la violencia, esta se propaga más allá del confín (como la de Boko Haram entre los confines de Nigeria, Chad y Níger por ejemplo). De igual manera, algunos gobiernos, como los de Sudán y Chad, apoyan a las fuerzas rebeldes del país vecino proporcionándoles en su propio territorio armas, bases estratégicas e incluso apoyo militar directo, contribuyendo a aumentar el impacto del conflicto y expandir regionalmente el problema.

23 MARTÍN BALLESTEROS. «Diagnóstico geoestratégico del conflicto en Malí», *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Análisis n. 14, Madrid, 2013, p. 3. Además, CALDUCH destaca que los clanes en el Sahel representan grupos integrados socialmente y culturalmente en ciertas etnias, finalizados a garantizar la existencia autosuficiente del grupo mismo, y constituyen a menudo una verdadera base del poder local, mientras que las etnias aportan los fundamentos de cohesión colectiva y legitimación social tanto a ellos como a sus elites (véase CALDUCH, Cervera, Rafael. «África: dimensión geoestratégica de las operaciones militares», en: *África futuro escenario de operaciones militares*, monografía n. 139, Escuela de Altos Estudios de la Defensa. Madrid, 2014, p. 36 (ISSN-e: 2255-3479).

y la expansión del dragón asiático, pretendiendo definir su atávica competición entre chiíes y suníes. De esta manera en los últimos años en el Sahel la amenaza se impregna de terrorismo «islámico» y la emergencia del factor político-religioso, filo Daesh o filo Al Qaeda, dificulta aún más las complejas relaciones multipolares existentes y pospone la resolución de un equilibrio de poderes. Si la *Realpolitik* del ganar tiempo y del *divide et impera* revive en la posmodernidad, el terrorismo yihadista se presenta como actor fundamental para influenciar, obstaculizar o posponer alianzas estratégicas, convirtiendo el Sahel en la zona del mundo donde se desarrolla de manera más prolífica y donde provoca (después de Oriente Medio) más víctimas mortales: el *Institute for Economics and Peace* confirma para el 2017<sup>24</sup> la clasificación de estos países a nivel global.

Hablamos pues de un terrorismo dinámico, que responde a alianzas variables y circunstanciales entre los países árabes, los Estados regionales y las potencias externas y que, además, utiliza la imposición del islam político para su propia conveniencia y realización de ganancias económicas, con la participación de actores locales y crimen transnacional. La línea que separa el crimen organizado y el terrorismo es cada vez más imprecisa<sup>25</sup> y su creciente interrelación complica la amenaza, porque estos guerreros, además de estar estrechamente vinculados a nivel local, también lo están con posiciones de concordancia o antagonismo al propio Estado en el que operan, usurpando su monopolio del uso de la fuerza e imponiendo sus designios, tanto de manera localizada como globalizada.

El carácter no monolítico del Islam favorece su instrumentalización<sup>26</sup> y el campo de batalla del Sahel constituye el humus perfecto para la radicalización, lo que exige fortalecer el enfoque global para dar una respuesta más allá del mero ámbito de la seguridad. La respuesta solo en términos de seguridad se revela limitada y contraproducente<sup>27</sup> para conseguir una estabilidad se deben asumir formas más complejas e integradas.

---

24 INSTITUTE FOR ECONOMIC & PEACE. *Global Terrorism Index*. College Park: University of Maryland, 2017, p. 10. Disponible en: <https://goo.gl/E1zqrC> (fecha de acceso: 2 de mayo de 2018).

25 DE LA CORTE, Luis. «¿Hasta qué punto convergen el terrorismo global y la criminalidad organizada?: parámetros generales y escenarios críticos», *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n. 1, 2013, pp.151-172.

26 El integrismo islámico es un universo de corrientes de pensamiento y acción, con un número de líquidas siglas y organizaciones que, aunque finalizadas a volver a islamizar radicalmente la sociedad, divergen en estrategias y modalidades. En el integrismo se ha desarrollado el terrorismo islámico como fenómeno criminal de «reciente datación; el primer movimiento que ha teorizado el uso de la violencia para reintroducir el estilo de vida de los antiguos ortodoxos musulmanes fue el de los Hermanos Musulmanes fundado en 1928 en Egipto por Hasan al Banna (inicialmente financiado por los monarcas de Arabia Saudí hasta que empezó a darles problemas). Este movimiento se ha enlazado luego con eventos geopolíticos relevantes como la luchas de liberación palestina e iraní, y con el conflicto ruso-afgano, perdiendo así su rango local y asumiendo un hábito global y adverso a Occidente».

27 NÚÑEZ, VILLAVERDE, Jesús. *Daesh, el porvenir de la amenaza yihadista*. Madrid: Catarata, 2018. p. 11.

Habría que incidir en que un Sahel islamizado desde siglos, pero no arabizado, donde la religión ha sido raramente causa generadora de violencia criminal<sup>28</sup>, «no cabe imaginar que sea este el punto de preocupación principal cual posible foco conflictual<sup>29</sup>». El factor religioso no se acciona solo, sino que se acompaña de divisiones y rivalidades tribales o étnicas (como la rebelión tuareg de Malí en 2012, la de la comunidad Kanuri en el noreste de Nigeria asimilada por Boko Haram<sup>30</sup>, y los conflictos «étnicos» en los dos Sudán), y se combina generalmente con motivaciones de carácter económico<sup>31</sup> y por su control. Así, más que una «guerra santa» al mundo occidental<sup>32</sup> se observan una serie de guerras civiles intraislámicas contra sus mismos regímenes en nombre de un islam político, y donde participan actores poderosos del área del Golfo (Arabia Saudí, Qatar e Irán<sup>33</sup>) que, al mismo tiempo, determinan los equilibrios del orden multipolar que se extiende por el Sahel.

El vacío sociopolítico del Sahel se ha saturado por un movimiento yihadista que parece tener muy poco que ver con el islam, porque el terrorismo es un movimiento transnacional de relevancia estratégica con finalidad política que, aunque funde su ideología sobre un matiz religioso y monoteísta, es poco compacto. Política y religión en la cultura islámica son conceptos que no pueden ser fácilmente disueltos, y el renacimiento de la contestación política sediciosa, bajo un tótem de identidad religiosa como fuente normativa legitimadora<sup>34</sup> ha despertado antiguas rivalidades internas y locales, atrayendo en la pelea a otros países y actores no estatales que, creando alianzas, esperan sacar ventajas provechosas.

El objetivo de estas organizaciones terroristas, de acuerdo con Gourdin<sup>35</sup>, es imponer un nuevo modelo de sociedad, asumiendo el control de estos refugios seguros como

---

28 WILLIAMS, Paul. *War and conflict in Africa*. Cambridge: Polity Press, 2012, p. 128.

29 NÚÑEZ, VILLAVERDE, Jesús, et al. *Terrorismo Internacional en África, la construcción de una amenaza en el Sahel*. Madrid: Catarata, 2009, p. 34.

30 Seguiremos llamándolo así, aunque desde marzo de 2015, su líder Abu Bakr Shekau, en su juramento de fidelidad al autodenominado «califa» Abu Bakr Al Baghdadi de Daesh, pasó a llamarlo «*Wilayat al Sudan al Gharbi*» (Estados del Sudán del Oeste), que también ha recibido, en la publicación digital de Daesh en lengua inglesa «*Dabiq*», la denominación de *Wilāyat West Ifriqiyyah*. Disponible en: <https://goo.gl/sZby8Y> (fecha de acceso: 3 de mayo de 2018).

31 KEATINGE, Tom. «Black Market. How the charcoal trade fuels Al Shabab», *Foreign Affairs*, 18 de noviembre, 2014. Disponible en: <https://goo.gl/5ypRGo> (fecha de acceso: 2 mayo 2018).

32 Y si por lo menos Al Bagdadi tiene unas credenciales académicas en teología islámica, a pesar de haber destruido la gran mezquita de Al Nuri donde se proclamó califa, ninguno de los exponentes o dirigentes de estos movimientos se pueden atribuir un mandato islámico que le permita hablar y actuar en nombre del islam (véase NÚÑEZ, VILLAVERDE, Jesús. *op. cit.*, 2018, p. 14).

33 Véase en este sentido CICCIOMESSERE, Roberto. «Terrorismo islamico: la vera guerra non è in Europa», *Strade on line*, del 2 de agosto, 2016. Disponible en: <https://goo.gl/Auu8z5> (fecha de acceso: 4 de mayo de 2018).

34 DEMMERS, Jolle. *Theories of Violent Conflict: An Introduction*. London: Routledge, 2012, p. 8.

35 GOURDIN, Patrice. «Al-Qaida au Maghreb Islamique (AQMI)», *Question Internationales*, n. 58, 2012, p. 19.

epicentro de la reconquista del islam. Se trata pues de un problema exquisitamente político, donde estos movimientos sediciosos de matriz radical islámica se fortalecen por la fácil movilización de sus «guerreros» y por una alta rentabilidad económica ofrecida por la red de criminalidad organizada y, más o menos conectados con Al Qaeda o el Daesh, se globalizan y se vuelven herramientas fundamentales a la hora de determinar los nuevos equilibrios multipolares. Una amenaza compleja, donde sus mecanismos y prácticas están al mismo tiempo sujetos a la doble moral de los que los utilizan y los apoyan. El cultivo de la radicalización política y del crimen organizado se encuentra en las condiciones «ambientales» que el campo de batalla del Sahel ofrece (que se replica en otras áreas del Magreb, de Oriente Medio o en Kosovo de 2008), donde los fuertes conflictos sociales no son mediados adecuadamente por el sistema político, lo que supone la precondition para la emergencia de estos movimientos transversales de corte político-religioso, que utilizan la herramienta del terrorismo<sup>36</sup> como excusa para apuntar a intereses políticos y separatistas locales, beneficiando a la postre a la economía del crimen organizado. Bajo esta perspectiva, es oportuno reconsiderar el efectivo alcance de la amenaza yihadista.

### ¿Una Yihad local o Daesh contra Al Qaeda?

Como podemos apreciar, el islam no es un monolito, como tampoco el terrorismo «suní» logra presentarse como un frente unitario; es decir, el identificar grupos como nítidamente definidos y detentadores de una ideología coherentemente perfilada lleva a confusiones y errores, impidiendo verlos en su concreta esencia, dimensión y finalidad.

En el Sahel el terrorismo «islámico», aunque expresión de la globalización del yihadismo, parece mantener firme sus finalidades localistas, y la estructura de mando y control «net-céntrica» les permite su no homogeneidad<sup>37</sup>. El análisis de estos movimientos, aunque tengan un matiz político-religioso transnacional y quieran instaurar su gobernanza sobre una visión extremista y simplista del islam, debe ser dirigido al contexto peculiar en el que nace y actúan. El proceso de globalización ha convertido

---

36 El terrorismo es un medio para lograr un fin, una táctica, y el nombre «guerra contra el terrorismo» es extremadamente incorrecto; sería como referirse a la II Guerra Mundial como la guerra contra la *Blitzkrieg*, la guerra relámpago o contra los *Kamikaze*, los aviones suicidas.

37 Se asiste así al crecimiento de un yihadismo «autóctono», que «descansa» sobre factores que van más allá de las líneas ideológicas y religiosas sobre las que aparentemente estos actores se basan, y se inscribe en la debilidad y las deficiencias —como la corrupción o la mala gobernanza sobre el terreno y del vacío estatal en muchas zonas rurales, factores de los que se sirve el yihadismo para instalarse (En: <http://www.jeuneafrique.com/440007/politique/ny-a-dissue-militaire-bourbier-malien/> — fecha de acceso: 29 de abril de 2018). Esto pone de relieve que el problema ya no viene de fuera, si no que las implicaciones locales han permitido la apropiación local del combate en términos yihadistas, con una amenaza que ha expandido su rango de acción hasta consolidarse en zonas donde antes no tenía presencia.

las redes terroristas en «ONG de la violencia» que, en palabras de Ulrich Beck, operan «por un lado localmente y, por otro, transnacionalmente (...) cosa que significa, en primer lugar, que esta clase de terrorismo transnacional no esté ligado al terrorismo islámico, sino que puede unirse con todos los objetivos, ideologías y fundamentalismos posibles<sup>38</sup>».

Esta amenaza, mediáticamente, se concentra en dos tipos de organizaciones yihadistas: Al Qaeda y Daesh, que compiten por el liderazgo del movimiento global<sup>39</sup>. El universo de siglas dispersas por el Sahel ha sido catalogado por observadores a veces atraídos por la simplificación de las marcas internacionales del terror; y si es verdad que las marcas fuertes funcionan y todos tienen intereses para conectarse con ellos, por otro lado es interesante apreciar que cada grupo pone sus orígenes e intereses en su tierra de iniciación.

La expansión dinámica de la presencia yihadista en todo el Sahel<sup>40</sup> y su reordenamiento dicotómico, no ha representado un incremento del número de grupos yihadistas, sino una serie de escisiones y cambio de lealtades por agendas personales y locales. Esencialmente, se trata «mucho más de una fragmentación del yihadismo (...) que de un aumento de sus efectivos<sup>41</sup>». Además entre estas dos organizaciones se encuentra actualmente en curso un proceso de convergencia estructural y estratégica<sup>42</sup>, y no es so-

---

38 BECK, Ulrich. *Sobre el terrorismo y la Guerra*. Barcelona: Paidós, 2003, pp. 28-29.

39 Ambas persiguen los mismos objetivos (unificación de la *umma*, imposición de la *sharia*, reconstitución del Califato, el restablecimiento de la unidad, pureza y grandeza del Islam) pero, por lo menos inicialmente, difieren a corto y medio plazo en sus estructuras y tácticas. Mientras que el Daesh se ha insertado en contextos donde las poblaciones locales tienen un fuerte enraizamiento con el territorio y contestación sobre la autonomía e independencia del gobierno central a través de la yihad, sin embargo, donde el elemento territorial y de la administración directa es culturalmente más débil prevalece el modelo de *network* a tramas anchas promovido por Al Qaeda.

40 Que ya no se limita al norte de Malí (Azawad) sino que Al Qaeda, a través de JNIM, se va implantando en lugares donde antes su presencia era ocasional, como es el centro de Malí, el desierto de Mauritania y las provincias occidentales de Níger o Burkina Faso, que hasta hace un par de años desconocía el yihadismo. Al mismo tiempo del Daesh intenta enlazar sus filiales de Libia con Boko Haram a través de la adhesión de grupos minoritarios como los «restos» del MUYAO comandados por Abu Walid Al Sahrawi. Véase en: <https://goo.gl/qENTPo>. (fecha de acceso: 5 de mayo de 2018).

41 NÚÑEZ, VILLAVERDE, Jesús. *op. cit.*, 2018, p. 41.

42 Daesh, tras sus derrotas en Irak y Siria y al estar comprometida su financiación y su reclutamiento, de momento ha cambiado de estrategia, aumentado sus ataques y objetivos más específicos de carácter típicamente terrorista también en Occidente, para demostrar que sobrevive y que solo retrasa sus logros (MARTIN, Javier. *Estado Islámico, geopolítica del caos*. Madrid: Catarata, 2017, p.146). Por otro lado Al Qaeda ha evolucionado, conquistando territorios y contando no solo con redes de células terroristas, sino también con grupos de milicias, organizadas militarmente (véase en: <https://goo.gl/UPYKSz>, y <https://goo.gl/FsssFF> - fecha de acceso: 4 de mayo de 2018). Antes de la intervención francesa de 2012 su organización en Malí era de un verdadero ejército de ocupación, casi un proto-Estado que controlaba Malí del norte, con la erogación de servicios a la población local, y que, análogamente al cambio táctico reciente de Daesh, también su derrota provocó luego un cambio hacia la guerrilla urbana, atentados, ataques suicidas y el terrorismo (ROLET, Hélène. «L'armée française à l'épreuve

bre esta dicotomía donde debemos dirigir el foco de la respuesta, sino hacia las causas estructurales que realizan la sinergia entre yihadismo y violencia<sup>43</sup>.

Bruce Hoffman confirma la ausencia de una yihad bipolar y la existencia de negociaciones entre las marcas de Al Qaeda y Daesh para operar conjuntamente en los próximos años, porque: «Después de todo, ideológicamente son idénticos. Donde difieren es en el estilo y en el tono. Los dos siguen los postulados de Osama Bin Laden. Lo que les separa es la gran rivalidad personal que existe entre ambos líderes<sup>44</sup>». Más concretamente, a nivel local, en el Sahel se puede hablar de reestructuración del panorama yihadista, porque además de un conflicto claro hay en curso una evolución de las relaciones entre las dos organizaciones<sup>45</sup>.

De esta manera, es preferible leer la fragmentación, agregación y expansión del yihadismo autóctono como una dialéctica interna de los grupos rivales con líneas ideológicas que evolucionan en términos de alianzas; es decir, como una competición local/regional que trae ventajas en el reconocimiento de una lucha más amplia internacional y estratégica, asumiendo la primacía entre las organizaciones islamistas.

Más que una dicotomía entre Al Qaeda y Daesh, asistimos a un cambio de orden táctico para extender su área de influencia geopolítica, que refleja diferentes generaciones de combatientes<sup>46</sup>, dos modelos diferentes de concebir la yihad y con diferentes redes de relaciones<sup>47</sup>; es decir, más que una competición parece un enfrentamiento

---

de la guerre hybride dans le Sahel», *Revue Défense Nationale*, n. 765, 2016, pp. 1-5), además de una redefinición del axis estratégico en el sur oeste (dominio de Belmoktar).

43 De esta manera la «balcanización» de la región no parece ser un objetivo estratégico convincente, y además rinde imposible la tangible realización de un califato universal: el objetivo sedicioso de la yihad de unificar el mundo árabe a través de guerras civiles parece ser más local que internacional (CAMPANINI, Massimo. «L'islamismo jihadista da Al-Qaeda all'IS», *Rivista dell'Istituto Studi Politica Internazionale*, Documento de Analisis, n. 290, Roma, 2015, p.14).

44 Véase su intervención al V Foro ELCANO sobre el Terrorismo Global, 11 de noviembre de 2017, Madrid. Disponible en: <https://goo.gl/HMxvxs> (fecha de acceso: 2 de mayo de 2018).

45 En este sentido el 17 de enero 2018, un mes después de la reunión de París de los ministros de la Defensa del G5 y los países occidentales patrocinadores, Adman Abou Walid Saharaoui, el líder del Estado Islámico del Gran Sahara (EIGS), anunciaba un frente común entre las formaciones quaedistas y los grupos cercanos al Daesh para «combatir a los infieles» véase GALLINARO, Eleonora. «Sahel: Niger e Mali, la trappola della Guerra Santa nel deserto», *Affari Internazionali*, 18 de enero, 2018. Disponible en: <https://goo.gl/dWBYKY> (fecha de acceso: 2 mayo 2018).

46 Es muy relevante el factor de la vocación generacional del yihadismo. Como nos recuerda Javier Martín (*op. cit.*, 2017, p.152), muchos de los que han vuelto de Siria e Irak combaten hoy en Libia y en el Sahel (y Yemen) son hijos de quienes lo hicieron en los años ochenta, principalmente en Afganistán. Estas familias se han educado y han conocido solo el mundo de la radicalidad de la guerra, y no por casualidad Derna es la roca fuerte del islam radical en Libia; en 2011 fue el núcleo central de la oposición a Gadafi y en 2014 fue la primera ciudad del Norte de África en jurar lealtad al Daesh.

47 Las antiguas (informales y nunca admitidas) relaciones entre de Boko Haram y Al Qaeda (véase BAGAJI, Ali Yusufu *et al.* «Boko Haram and the Recurring Bomb Attacks in Nigeria: Attempt to Impose Religious Ideology through Terrorism?», *Cross-cultural Communication*, vol. 8, n. 1, 2012, pp. 37), se interrumpen para

entre un viejo y un nuevo modelo terrorista<sup>48</sup>, donde permanecen elementos de convergencia<sup>49</sup>.

La diferente afiliación de los grupos yihadistas del Sahel a las redes de Al Qaeda o del Daesh depende principalmente de los objetivos específicos y de las dinámicas inter-étnicas determinadas por el contexto local y el lugar donde estas células se desarrollan<sup>50</sup>, como se ha comentado, dependiendo del tejido político y social territorial, de los intereses locales de las redes de clanes y de la criminalidad transnacional que las apoyan<sup>51</sup>. El yihadismo, en suma, explota las tensiones locales y se alimenta de ellas para alcanzar sus metas políticas y económicas, y su adaptabilidad a un modelo u otro deriva de los cambios políticos y sociales de los países involucrados<sup>52</sup>, así como de las competiciones entre las viejas y nuevas generaciones de combatientes, y del grado de ósmosis entre criminalidad organizada y estas células.

La tendencia de los grupos terroristas a construir alianzas, depende tanto de la presión político-militar internacional y de los regímenes locales<sup>53</sup>, como de todos los

---

crear una alianza con el Daesh, que no se concreta en un cambio de estrategia por el movimiento de Shekau, que sigue fundamentalmente local, sino que ocurre en marzo 2015 cuando se asiste a un debilitamiento de AQMI y la probable necesidad de financiación por la internacionalización de la respuesta militar, además por una mayor permeabilidad ideológica del Daesh (CARBONE, Giovanni y CASOLA, Camillo. «Dal Sahel al Corno d’Africa: le aree di instabilità e le aree di crisi in Africa Subsahariana», *Istituto per gli Studi di Politica Internazionale*, Dossier n. 122, 2016, Roma, p. 28).

48 En: <http://formiche.net/2016/10/21/isis-mosul-2/> (fecha de acceso: 2 mayo 2018).

49 Por ejemplo en el Fezzán libio podemos observar acciones concurrentes por parte de AQMI, su afiliada Ansar al Sharia y Daesh, con un intercambio de *expertise*, sobre todo en el campo de armamentos, transportes y tráfico ilícitos, con líneas de demarcación muy fluidas. Además se observa que la misma separación de Ghabat al Nusra de Al Qaeda ha tenido el visto bueno de Al Zawahiri (en: <https://goo.gl/xWAQUw> - fecha de acceso: 2 mayo 2018).

50 MAZZONE, Carolina. «La competizione tra Al-Qaeda e Daesh in Africa Sub-Sahariana», *Revista CeSI (Centro Studi Internazionale)*, 13 de mayo, 2016. Disponible en: <https://goo.gl/PyNNfY> (fecha de acceso: 5 de mayo de 2018).

51 El mismo Boko Haram de Shekau, que está sufriendo un reciente declive por la obra de la MNJTF (*Multinational Joint Task Force*, que cuenta con 8-10 mil soldados de Chad, Níger, Nigeria, Benín y Camerún), padece impulsos a una división interna con la rama liderada por Al Barnawi y fiel a Al Qaeda; esto en parte ayuda a comprender al mayor impulso hacia Daesh y sus filiales libias.

52 UNITED STATE INSTITUTE FOR PEACE. *The Jihadi Treath, ISIS, al-Qaeda, and beyond*, Washington, 2017, p. 28. Disponible en: <https://goo.gl/f9Jofy> (fecha de acceso: 2 de mayo de 2018).

53 Por ejemplo Idriss Debý, presidente de Chad desde 1990, el «sheriff» que envió en 2013 sus soldados para sostener a los franceses en Malí contra un califato embrionario, en el lado oriental apoya al «hermano» de la misma etnia Ibrahim Khalil, el líder del Jem (Movimiento para la Justicia y la Igualdad) que agitando la independencia de Darfur quería en 2008 destituir al presidente al-Bashir y recolocar a Hassan al-Tourabi, refundando el Estado sobre la *sharia* y el islamismo radical. Al mismo tiempo, inexplicablemente, Boko Haram utiliza armas del ejército de Chad, y Francia interviene directamente con sus suministros de armas y mercenarios (en: <https://goo.gl/SQGSZP> - fecha de acceso: 2 de mayo de 2018), encuentra refugio en la zona cercana de Camerún donde su líder, Paul Biya, en el poder desde hace 41 años, no lo combate en cuanto que su lucha hace que

factores estructurales que constituyen su caldo de cultivo. Se quiere subrayar la finalidad local del yihadismo, por lo que no debe ser considerada como una amenaza monolítica global, sino que refiere más a una insurgencia local con repercusión mundial con dos portadores para dicha competencia: Al Qaeda y el Daesh. En este contexto, los extremistas de base se inspiran en la ideología de cada grupo y, en algunos casos en ambos<sup>54</sup>. Esto significa que no hay que centrarse en una guerra de siglas, en la religiosidad del movimiento, en sus tácticas o sus presuntas pretensiones globales, sino en las causas estructurales que generan la sinergia entre yihadismo y violencia, que se perpetra por los intereses de regímenes opresivos, milicias rivales, grupos terroristas, diferencias sectarias, tensiones tribales, organizaciones criminales o intervenciones extranjeras.

En suma, nos encontramos ante un fenómeno terrorista heterogéneo, fragmentado y autóctono, que nos confirma su localismo al insertarse en el contexto de expansión de la economía ilícita, que si bien no es de su exclusivo dominio, se realiza bajo el control de diferentes bandas y clanes locales, y así cualquier contratiempo externo conlleva a una inmediata acción de la población local<sup>55</sup>. Por todo ello, conducir una guerra generalizada contra un enemigo único y homogéneo no tiene sentido, porque su resiliencia se funda en el tejido local y se moldea con el apoyo de la criminalidad organizada. En el Sahel la yihad es local y la verdadera amenaza terrorista también lo es. El aumento de ataques terroristas a partir de 2015, si bien con una retórica antioccidental y anticolonial, confirma que la valencia estratégica de esta amenaza transnacional permanece todavía confinada a realidades locales y subregionales, básicamente por dos factores: por la extrema fragmentación del marco yihadista y por la relación no paritaria entre yihadistas y actores criminales<sup>56</sup>.

La presencia contemporánea y la proliferación de grupos armados y milicias islamistas que, independientemente de su fe, actúan como «narco-mafias», demuestra que el mayor interés por vestirse de yihadista tiene como fundamento aumentar su

---

Nigeria no insista en las reivindicaciones territoriales para la posesión de la península de Bakassi, en una zona costera rica de petróleo. También hay una extraña amistad entre el presidente musulmán sudanés Omar al-Bashir y Joseph Kony, líder cristiano del Ejército de la liberación del Señor que, desde Uganda, multiplica sus incursiones en los pueblos de Sudán del Sur (FUMAGALLI, Giuseppe. «Terrorismo in Africa: le complicità dei regimi autoritari», *Rivista dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale*, 11 de abril, 2016. Disponible en: <https://goo.gl/nZDg57> - fecha de acceso: 2 de mayo de 2018).

54 SCOTT, Stewart. «Tracking global terrorism», *Stratfor*, 18 de enero 2018. Disponible en: <https://goo.gl/XG3b5n> (fecha de acceso: 2 de mayo de 2018).

55 El citado líder del EIGS utiliza las reivindicaciones de poblaciones como los Peúl, nómadas en el confin entre Malí y Níger, para ejercer su espacio político y económico y acoger a los «prófugos» del Califato de Siria e Irak.

56 En este sentido véase el Informe del Instituto per la Sicurezza e Politica Internazionale, Disponible en: <http://www.ispionline.it/it/articoli/articolo/sicurezzaafrica/scenari-una-nuova-dimensione-del-terrorismoislamista-africa-14936> (fecha de acceso: 5 de mayo de 2018).

propio potencial de negocio. Si los acuerdos entre criminalidad transnacional y grupos terroristas han garantizado un reparto de los negocios según sus intereses estratégicos respectivos, esta situación al mismo tiempo ha provocado una dependencia estructural en las formaciones yihadistas tanto en los capitales como en los recursos humanos de la criminalidad, por su capacidad de suministrar capilarmente armas, financiación, documentos, soporte logístico y poner al servicio su entramado en el circuito financiero global.

Finalmente destacar en esta «competición» la preponderancia del factor económico, de la múltiple gestión de los tráficó ilícitos y la indisoluble ósmosis del terrorismo con la criminalidad organizada. La globalización económica y financiera ha determinado un proceso que en su conjunto Loretta Napoleoni define como «privatización del terrorismo<sup>57</sup>», una hibridación entre economía del terror, crimen y la ilegalidad que representa un factor de primaria importancia en términos de respuesta a esta amenaza compleja.

### El nexo simbiótico entre terrorismo y criminalidad transnacional

*«Se os ha prescrito que combatáis aunque os disguste.  
Puede que os disguste algo que os conviene»  
(Corán, 2:216)*

Si en un inicio y durante años se ha tenido la impresión de que las células yihadistas evitaban desarrollar actividades delictivas, cometiendo pequeños delitos a modo de autofinanciación, la realidad ha ido transformando esta idea de forma progresiva. Terrorismo y criminalidad transnacional son los vencedores de la globalización<sup>58</sup>, con todas las ventajas de la creciente interdependencia, les permite utilizar sus armas y guerreros en un equilibrio asimétrico de fuerzas, y propone una revolución digital del terrorismo que les proporciona una dimensión estratégica y mediática fundamental para su influencia directa en los equilibrios multipolares.

Nada impide pensar que la transnacionalidad del crimen organizado ha favorecido un alcance global del terrorismo y el colapso de la gobernabilidad del movimiento

---

57 NAPOLEONI, Loretta. *Terrorismo S.p.A.* Milano: Saggiatore, 2008, p. 58. Esta analogía se puede encontrar, por ejemplo, en el control del transporte privado en Irlanda del Norte por parte de IRA.

58 En el abarcamiento de la globalización se observa desde los atentados que devastan los distritos de Kabul y las localidades del este de Afganistán, el sur de Filipinas (donde el ejército nacional está luchando —con medios pesados— a los grupos salafo-yihadistas que reclaman tanto su lealtad a Daesh como un territorio del archipiélago), Irak, Siria (donde llegan numerosos combatientes desde Trinidad y Tobago, véase en: <https://es.panampost.com/orlando-avendano/2017/03/08/trinidad-y-tobago-el-mayor-exportador-de-yihadistas/> - fecha de acceso: 4 de mayo de 2018), Cuerno de África y por supuesto en el campo de batalla de la multipolaridad de la franja del Sahel-Sahara, desde Mauritania hasta el Cuerno de África, donde tanto en nombre de Daesh como de Al Qaeda se reivindica por parte de muchos grupos terroristas el control de vastos territorios, con incursiones dirigidas principalmente a la acumulación del capital financiero y humano local (en: <https://www.investigacion.net/es/terrorismo-la-faz-oscura-de-la-globalizacion/> - fecha de acceso: 2 de mayo de 2018).

yihadista ha incentivado la «*pax mafiosa*» entre crimen organizado y terroristas, lo que Osama Bin Laden propiciaba evitar lo más posible.

Ya en el pasado este fenómeno había surgido en los Balcanes y en el Cáucaso, pero el Sahel, de acuerdo con Valeria Rosato<sup>59</sup>, más que estar sujeto a la difusión y al enraizamiento de la pura ideología islamista, se caracteriza por complejas dinámicas de adaptación instrumental que involucran a diferentes actores ilícitos y a la población local. De tal manera las alianzas entre terroristas y crimen organizado se superponen aunque no se confunden, y resulta difícil de entender el contexto y la elaboración de medidas eficaces, sobre todo en los vacíos sociopolíticos que estos estados del Sahel dejan en su interior, y cuyas economías territoriales han estado históricamente bajo el control de tribus y clanes de la delincuencia organizada.

Para evitar esquemas simplistas sobre las complejas realidades sociales del Sahel, es pertinente el modelo de análisis «tridimensional» proporcionado por Santiago Ballina<sup>60</sup>, que evidencia una dinámica compleja, con un primer nivel representado por el fondo social y cultural donde beneficio económico e ideología (segundo y tercer nivel) se apoyan y dentro del cual las organizaciones se estructuran y conforman. Ganancia e ideología no son mutuamente exclusivas, sino que están relacionadas funcionalmente y de manera estricta en el amplio contexto social. No es importante la motivación de los actores ilegales (político/ideológica o de beneficio/enriquecimiento) cuanto el efecto de sus acciones y el contexto en el que operan.

Entonces la verdadera amenaza no está en el nombre de la marca, sino en la capacidad de rellenar los espacios vacíos dejados por los Estados y en la forma en que ellos mismos se estructuran, como verdaderos «complejos políticos emergentes<sup>61</sup>», nuevas formas de gestión del poder, donde actores ilegales armados reciben en los territorios bajo su control algún tipo de legitimidad por parte de la población. En este sentido AQMI, Ansal Dine o MUYAO son más peligrosos por sus hechos criminales que por sus actos terroristas<sup>62</sup>.

---

59 ROSATO, Valeria. «Al Qaeda nel Sahel: organizzazioni “ibride” tra terrorismo e crimine organizzato», *Sicurezza Nazionale*, 3 de marzo de 2015, pp. 1-13, Disponible en: <https://goo.gl/BsvBZ3> (fecha de acceso: 2 mayo 2018).

60 BALLINA, Santiago. The Crime–Terror Continuum Revisited: A Model for the Study of Hybrid Criminal Organizations, *Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism*. 2011, n. 6, pp.121-136. El Autor, afirma que la coexistencia de elementos ideológicos y criminales en ambas organizaciones no debe leerse como un resultado a «suma cero», porque muchas organizaciones clandestinas persiguen al mismo tiempo agendas múltiples y manifiestan un carácter híbrido a través de estrategias de adaptación que tienen sus raíces tanto en la esfera de la ganancia como en la de la dimensión simbólica del poder.

61 DUFFIELD, Mark. «Postmodern Conflict. Warlords, Post-Adjustment States and Private Protection», *Civil Wars*, vol. 1, n. 1, 1998, p. 73. Disponible en: <https://goo.gl/5jxQBC> (fecha de acceso: 1 de mayo de 2018).

62 En este sentido POVEDA, CRIADO, Miguel. *Terrorismo Global y crimen organizado*. Madrid: Fragua, 2015, p. 95.

En este contexto, el estado de conflicto en el Sahel se mezcla con el bienestar de la población<sup>63</sup>, y no tener en cuenta esta estrecha conexión conlleva el riesgo de poner en su lugar estrategias para combatir el terrorismo que pudieran tener como consecuencia el desencadenamiento en la población de fenómenos de radicalización<sup>64</sup>. La simplista transposición del Estado westfaliano no ha logrado rellenar este vacío sociopolítico, y las conexiones familiares y de pertenencia al grupo o a la comunidad local, constituyen la (única) columna vertebral del tejido socioeconómico, donde los grupos étnicos o tribales interactúan con beneficio mutuo, y es allí donde los grupos yihadistas se diluyen, creando nuevas dinámicas socioeconómicas y un verdadero contexto político, donde se aprovecha la línea religiosa unificadora para legitimar el orden constituido<sup>65</sup>. Un ejemplo de ello lo constituye AQMI que, nacido con una aproximación global, ha ido manifestando una estrategia hacia un ámbito territorial limitado, con fluidas divisiones y nuevas formaciones en función del equilibrio de poder local, y dentro de su mismo liderazgo se han ido revelando diferentes enfoques en la misma dirección. En particular la figura de Mokhtar Belmokhtar produjo un ajuste ideológicamente menos vinculado a la causa islamista pero más involucrado en el tráfico ilegal de todo tipo, en contraste con la línea de otros líderes como Abdelmalek Droukdel y Abu Zeid, con luchas internas por el poder; esta situación determina la alternancia de una fragmentación «controlada», entre las tendencias globalistas y localistas, y con muestras evidentes de reorganización.

En el Sahel la forma en que la yihad que abraza al «enemigo cercano» (propio de ambos «paraguas ideológicos» de Al Qaeda y Daesh<sup>66</sup>) determina alianzas circunstanciales y la inestabilidad política de la región garantiza tanto el negocio como su propia supervivencia. De tal manera no hay que leer el nexo entre terrorismo y crimen con la rígida dicotomía «ideología contra beneficio»: el yihadismo tiene elementos híbridos por lo que las dos dimensiones no están en competición sino que son complementarias<sup>67</sup>, así

---

63 GRYNKEWICH, Alexis. «Welfare as Warfare: How Violent Non-State Groups Use Social Services to Attack the State», *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 31, n. 4, 2008, pp. 350-370.

64 La red actual de tráfico ilegal no es más que una continuación de las caravanas tradicionales transaharianas que durante mucho tiempo involucran a las mismas familias (LECOCQ, Baz y SCHRIJVER, Paul. «The War on Terror in a Haze of Dust: Potholes and Pitfalls on the Saharan Front», *Journal of Contemporary African Studies*, vol. 25, n. 1, 2007, pp. 141-166). También los secuestros a menudo están implementados y gestionados por grupos que no han adherido a la causa yihadista, pero que se aprovechan del fructuoso volumen de negocios, donde las relaciones con los terroristas son puramente instrumentales y no siempre tienen lugar en un clima de serena colaboración.

65 Véase en este sentido también COBO, FUENTE, Ignacio. «La amenaza híbrida: yihadismo y crimen organizado en el Sahel», *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de análisis n. 57, 2014, Madrid.

66 Según Lina Jatib, «Aunque la ideología desempeña un importante papel en la forma en la que opera el Daesh, sus objetivos estratégicos no están marcados por la ideología, sino que giran en torno a la adquisición de dinero, recursos y poder» (en MARTÍN, Javier. *op. cit.*, 2017, p. 117).

67 La definición de grupo delictivo organizado definida por la Convención de las NN. UU. de Palermo del diciembre de 2000 Contra la Delincuencia Organizada Transnacional (anexo 1 de la Resolución 55/25, de la Asamblea General de NN. UU.) es perfectamente aplicable al terrorismo.

que es preferible alcanzar una perspectiva que se concentre más sobre el amplio contexto de acción de una organización clandestina violenta. Se trata, en otras palabras, de una interdependencia con funcionalidad de agendas recíproca, según la circunstancia, que no deben entenderse como fenómenos alternativos, sino profundamente compenetrados.

Esto explica el porqué de la lucha contra el terrorismo, como ha subrayado el Consejo de Seguridad de NN. UU.<sup>68</sup>, no se puede conducir exclusivamente a través de la fuerza militar, sino mediante la adopción de un enfoque integral, que incluya el crecimiento económico e infraestructural, reducción de la pobreza, la promoción de la gobernanza, el fortalecimiento de las instituciones del Estado, la extensión de servicios sociales, la educación y la lucha contra la corrupción.

En el Sahel, donde se realiza la «aparición de la anarquía» de Robert Kaplan<sup>69</sup>, terrorismo y crimen organizado transnacional se concretizan, sin confines verdaderos, a modo de «centros de poder en movimiento» específicos para cada área territorial. Así el conflicto intraestatal puede asumir la forma de guerra de liberación o rebelión reformista de matriz más marcadamente político o de guerra entre los señores de la guerra o secesionistas, con intereses de tipo económico-predatorio (como entre los dos Sudán o en Darfur)<sup>70</sup>.

La sustitución de la guerras interestatales por las intraestatales ha otorgado a la criminalidad organizada un papel protagonista en muchas economías de guerra (incluido el aspecto de la reconstrucción posconflicto), a lo que la propia coexistencia de terroristas crea coyunturas propicias a su convergencia, llegando a una verdadera «hibridación»<sup>71</sup>, con mutuos beneficios<sup>72</sup>.

De manera más nítida, el Procurador Nacional Antimafia y Antiterrorismo italiano Franco Roberti<sup>73</sup>, define el Daesh como un verdadero «Estado-mafia», por la indisoluble, estrecha complementariedad e interdependencia estratégica entre los dos actores

---

68 Véase el Informe *Peace and Security in Africa*, Meeting del 13 de mayo de 2013, Consejo de Seguridad de NN. UU.

69 KAPLAN, Robert. «The coming anarchy», *Athlantic Monthly*, vol. 273, n. 2, 1994, pp. 44-76. En este artículo se interpretaba, tras el fin de la Guerra Fría, la expansión de las áreas de conflictos como el inicio de una nueva era caracterizada por una nueva forma de guerra.

70 Para el análisis de la dualista causalidad de estos conflictos véase COLLIER, Paul y HOEFFLER, Anke. «Greed and grievance in civil war», *Oxford Economic Paper*, n. 56, 2004, pp. 563-595. Disponible en: <https://goo.gl/UbaXyf> (fecha de acceso: 2 de mayo de 2018).

71 Véase a este propósito también el Informe del Banco Mundial del Desarrollo para 2011. Disponible en: <https://goo.gl/p1WuLL> (fecha de acceso: 2 de mayo de 2018).

72 DE LA CORTE, Luis. «¿Por qué crecen los vínculos entre terrorismo y crimen?», *Cuadernos de la Guardia Civil*, n. 50, 2014. Disponible en: <https://goo.gl/u8Fa9b> (fecha de acceso: 2 de mayo de 2018).

73 DIREZIONE NAZIONALE ANTIMAFIA E ANTITERRORISMO. *Relazione Annuale*, Roma, 2016 pp. 143-144. Disponible en: <https://goo.gl/gr7nwB> (fecha de acceso: 31 de enero de 2018).

y sus respectivas decisiones, donde es el mismo terrorismo el que se pone como factor de regulación de las competiciones entre las organizaciones criminales y estas últimas llegan a moldear tanto la estructura organizativa como los objetivos del primero. Así el yihadismo del Sahel es más cercano a los narcotraficantes sudamericanos que al declamado «nacionalismo» de Daesh<sup>74</sup>, y el gran número de atentados producidos en 2016 y 2017 están finalizados a defender su liderazgo en la conducción de los negocios que lo sustenta, aludiendo a un verdadero «capitalismo imperial»<sup>75</sup>.

Salta entonces el confín entre terroristas y organizaciones criminales, y un grupo se puede transformar en la otra entidad y viceversa; su carácter híbrido se manifiesta en las estrategias de adaptación entre la esfera del provecho y la dimensión simbólica del poder.<sup>76</sup> El mismo cambio de estructura de la organización terrorista converge hacia un modelo estructural de la criminalidad organizada y, como destacan Sánchez y Yubero<sup>77</sup>, «si en el origen Al Qaeda optó por la construcción de un modelo piramidal, en la actualidad, tanto ésta como el Daesh, han optado por una estructura en red, característica de las organizaciones criminales». Es difícil establecer si es el modelo de criminalidad organizada que moldea el tipo de actividad terrorista o si es el terrorismo que elige cómo financiarse, pero lo cierto es que el factor más importante de explosión de la potencia del terrorismo en el Sahel es su interconexión con el crimen transnacional, que podríamos decir es su razón de existencia<sup>78</sup>.

Además de la financiación «institucional»<sup>79</sup>, el control de las autopistas del desierto les permite participar en esta «economía del terror» a través del tráfico de droga, armas,

---

74 NAPOLEONI, Loretta. Terrorismo, l'obiettivo della lotta armata jihadista in Africa è difendere il business della droga, *Il Fatto Quotidiano*, 20 de marzo 2016. Disponible en: <https://goo.gl/JUNRxs>. (fecha de acceso: 2 de mayo de 2018).

75 Véase la entrevista de Loretta Napoleoni a la revista «Vice» de julio de 2017. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=9mAAafixtA> (fecha de acceso: 2 de mayo de 2018).

76 WANG, Peng. «The Crime-Terror Nexus: Transformation, Alliance, Convergence», *Asian Social Science*, vol. 6, n. 6, 2011, pp.11-20. Esta perspectiva puede llevar a investigar, frente a la comprobada *liaison* entre las FARC y ETA, la coincidencia de la cesación gradual de la hostilidad por parte de ETA con el cambio de la ruta del narcotráfico centro y sudamericano desde la península ibérica hacia África Occidental.

77 SÁNCHEZ, Verónica y YUBERO, Beatriz. «Influencia de las redes criminales de carácter transnacional en los conflictos», *Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN)*, Documento de trabajo n.12, Madrid, 2016, p.12. Disponible en: <https://goo.gl/UP3T6z> (fecha de acceso: 24 de abril de 2018).

78 Véase el Informe de la Casa Blanca «*Strategy to Combat Transnational Organized Crime*» de julio 2011 (en: <https://goo.gl/AX4f2S> - fecha de acceso: 3 de mayo de 2018) y el Informe para el Congreso de EE. UU. «*Terrorism and Transnational Crime: Foreign Policy Issues for Congress*» de junio 2013 (en: <https://fas.org/sgp/crs/terror/R41004.pdf> - fecha de acceso: 3 de mayo de 2018).

79 Ya que las donaciones de simpatizantes, estatales o no, se producen a través de la *zakat* (limosna), para esquivar controles se realiza a través de la *hawala* (aval), una transferencia bajo palabra que utiliza sociedades intermediarias o un verdadero *crowdfunding* a través de las redes sociales o con tarjetas de prepago internacional (en BALLESTEROS, MARTÍN, Miguel Ángel. *Op. cit.*, 2017, pp.133-136).

petróleo<sup>80</sup>, piedras preciosas, medicamentos<sup>81</sup>, fauna selvática y marfil<sup>82</sup>, además del mercado de los seres humanos<sup>83</sup> (incluyendo extorsión y secuestro<sup>84</sup>), lo que obliga a esta última «mercancía» a desplazarse de manera forzosa, en la misma región o hacia nuestro continente, garantizando ulteriores formas de ganancia y creando así, por su vulnerabilidad y dimensión, un verdadero tejido económico y social a su servicio<sup>85</sup>.

Tomando como ejemplo al tráfico de drogas, el informe 2017 de la UNODC (Oficina de NN. UU. contra la Droga y el Delito)<sup>86</sup> dedica el último de sus cinco fascículos a «el problema de las drogas y el crimen organizado, los flujos financieros ilícitos, la corrupción y el terrorismo», evidenciando la financiación e implicación directa de muchos grupos terroristas a través del narcotráfico, donde en particular Boko Haram y AQMI se muestran involucrados, como también lo están los talibanes en Afganistán, las FARC, Sendero Luminoso, o los Grupos insurgentes de Myanmar<sup>87</sup>: un condominio donde los que asumen las marcas de Al Qaeda y Daesh están dispuestos a cooperar.

Alain Rodier, define Boko Haram como «movimiento narcoterrorista», que coopera habitualmente con los movimientos qaedistas para favorecer el flujo de cocaína

---

80 El *Atlantic Council* en 2017 estima de 3 a 8 billones de dólares el valor anual del tráfico ilícito de petróleo en Nigeria, donde al mismo tiempo la afiliada local de Daesh, Boko Haram, influye en la economía de Nigeria que manifiesta su simpatía por el modelo Iraní y no está alineada con Riad, sobre todo para la política de oferta de petróleo. Por el mismo motivo Daesh ha decidido invertir en Libia y no en Yemen, por seguir con sus competencias en el tráfico petrolero, consolidado en Siria e Irak (en: <http://www.atlanticcouncil.org/publications/reports/downstream-oil-theft> - fecha de acceso: 2 de mayo de 2018).

81 En: <http://www.africafundacion.org/spip.php?article29314>.

82 Véase el Informe conjunto de UNEP e INTERPOL de 2014 «*The Environmental Crime Crisis*», que individúa en las estructuras de Boko Haram, Al Shaabab y los milicianos filo gubernativos Janjaweed que operan en la guerra civil en Darfur, los que más se benefician de este tráfico (en: <https://www.cbd.int/financial/monterreytradetech/unep-illegaltrade.pdf> - fecha de acceso: 2 de mayo de 2018).

83 Véase el Informe del Africa Center for Strategic Studies, *The Illicit Superhighway: Transnational Organized Crime in Africa*, 22 de mayo 2017 (Disponible en: <https://goo.gl/7MB5Fo> - fecha de acceso: 4 de mayo de 2018).

84 Por un marco general, véase BERGEN, Peter, *et al.* «Jihadist Terrorism 16 years after 9/11, a Treath Assesment», *New America*, 11 septiembre de 2017, pp. 47-48. Disponible en: <http://newamerica.org/internationalsecurity> (fecha de acceso: 3 de mayo de 2018).

85 A estos métodos se añaden prácticas de comercio internacional como la «*VAT Fraud*» en las transacciones internacionales o el crédito a empresas que inmediatamente quiebran y no se restituyen: la llamada «Uberización del Terrorismo» (en: [http://www.schwarzthal.com/IMFT\\_UBER.pdf](http://www.schwarzthal.com/IMFT_UBER.pdf) - fecha de acceso: 2 de mayo de 2018).

86 UNODC. *World Drug Report*, Viena, 2017. Disponible en: [http://www.unodc.org/wdr2017/field/Booklet\\_5\\_NEXUS.pdf](http://www.unodc.org/wdr2017/field/Booklet_5_NEXUS.pdf) (fecha de acceso: 30 de enero de 2018).

87 Véase PASTOR, GÓMEZ, María Luisa. «Drogas, delincuencia organizada y su financiación», *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento Informativo n. 9, Madrid, 2017, p. 6.

y heroína que atraviesa el Sahel<sup>88</sup>. La combinación de actos criminales con el negocio de la droga, ha transformado el proyecto yihadista, en cuanto «el uso del discurso nacionalista-religioso sigue siendo la base (...) para conseguir nuevos adeptos a la causa que ya no es solo político-religiosa sino que se fundamenta en la creación de una economía criminal<sup>89</sup>».

En relación a estos últimos actores, Abdoulaye Diop, ministro de Asuntos Exteriores de Malí, comentando la situación de Agadez (Níger) durante la cumbre en el Parlamento Europeo de noviembre de 2017 declaraba: «Hoy la región del Sahel hace frente al terrorismo y la criminalidad organizada (...) en el Sahel se juega un desafío mundial: si nosotros fallecemos y la presa que hemos construido se derrumba, será una amenaza para el mundo entero, comenzando por Europa<sup>90</sup>». Frente a esta aceptable evidencia, hay que tener en cuenta que en el Parlamento de Níger, presidido por Mahamadou Issoufou, y descrito por el *Economist* como un «sólido aliado de Occidente<sup>91</sup>», se encuentran narcotraficantes y rebeldes, como el diputado Ibrahim Alambo, hermano de Aghali Alambo, exlíder de la rebelión tuareg que inflamó el país entre 2007 y 2009, y el mismo consejero personal de Issoufou, Abta Hamidine, es considerado muy cercano a AQMI. En este parlamento tiene asiento también Chérife Abadine, capo del narcotráfico de la región de Agadez<sup>92</sup>, mientras muchos de los excomponentes del Movimiento de los Nigerinos para la Justicia (MNJ), alma de la rebelión tuareg y al mismo tiempo gestor de tráfico ilícitos, ahora guían las regiones del Norte<sup>93</sup>. También encontramos una toxicidad de este tipo en el adyacente Malí, donde miembros de MUYAO ocupan sitios en el Parlamento<sup>94</sup>.

Más allá de estas mezclas a nivel político, ya a finales de 2014 el informe de la Agencia federal de EE. UU., la *Drug Enforcement Administration* (DEA), reforzaba la idea de que la yihad internacional se financiaba también con el narcotráfico, destacando la relaciones entre AQMI y los cárteles mejicanos y colombianos, simbiosis confirmada también por los datos del Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO) de Madrid, donde al menos el 20 % de los terroristas que están

---

88 En: [https://www.lejournalinternational.fr/II-jihadismo-in-Africa-il-terrorismo-dimenticato-2-2\\_a3723.html](https://www.lejournalinternational.fr/II-jihadismo-in-Africa-il-terrorismo-dimenticato-2-2_a3723.html) (fecha de acceso: 1 de mayo de 2018).

89 MESA, GARCÍA, Beatriz. *La falsa yihad. El negocio del narcotráfico en El Sahel*. Cádiz: Dalya, 2014. p.103.

90 En: <https://altreconomia.it/europa-soldi-migranti-niger/> (fecha de acceso: 2 de mayo de 2018).

91 En: <https://www.economist.com/news/middle-east-and-africa/21710826-america-has-been-revving-up-its-efforts-against-range-terrorist-groups-taking> (fecha de acceso: 1 de mayo de 2018).

92 En: <http://www.occhidellaguerra.it/missione-niger-traffici/> (fecha de acceso: 31 de abril de 2018).

93 RANIERI, Luca. «Niger, il perno strategico del Sahel», *Limes*, Roma, noviembre de 2015.

94 En: [http://www.cope.es/audios/noche/falsa-yihad-negocio-del-narcotrafico-sahel\\_279937](http://www.cope.es/audios/noche/falsa-yihad-negocio-del-narcotrafico-sahel_279937) (fecha de acceso: 2 de mayo de 2018).

en la cárcel tienen precedentes delictivos relacionados con el narcotráfico<sup>95</sup>. De ello observamos que la *holding* Daesh parece tener células en Méjico (Ciudad Juárez y Puerto Palomas), mientras que el cártel de Sinaloa, en conjunción con los narcotraficantes colombianos, se encuentra involucrado con AQMI y Hezbollah, y todos comparten los mismos elementos en cuanto a tácticas, guerrillas y propaganda: gestión y modalidad para ejercer el poder por parte de unos cárteles del narcotráfico de América del Sur no se diferencian de estos grupos yihadistas<sup>96</sup>. Uno de los líderes qaedistas del Sahel, el argelino Belmokhtar, es notorio por ser el nexo de conexión de la ruta que va desde Venezuela a Guinea Bissau, entre grupos chavistas y el fundamentalismo islámico<sup>97</sup>, donde el mismo vicepresidente de Venezuela, Tarek el Assaimi, de origen sirio, es considerado por EE. UU. e Israel un líder de Hezbollah, que al consentir una intensa red de tráfico criminales ha favorecido al mismo tiempo al solapamiento entre contextos de subversión de extrema izquierda del mundo del chavismo con células islamistas<sup>98</sup>.

Terrorismo y crimen organizado, fenómenos distintos por su objetivo estratégico final, comparten la misma habilidad y modalidad de acción para utilizar los espacios vacíos que el Sahel ofrece y crear nuevas formas de «soberanía», impidiendo el desarrollo social, económico y democrático, lo que en sí misma constituye la verdadera gran amenaza híbrida para la seguridad. Con la aparición de Daesh, los procesos de radicalización se vuelven más rápidos y resultan motivados más por aspectos personales que por profundas convicciones ideológicas, por lo que la narrativa empleada ha atraído también a musulmanes con antecedentes delictivos, favoreciendo el nexo de unión entre criminalidad y yihadismo; un nexo que es cada vez más visible e influyente en la forma de actuar de estas organizaciones, determinando sus zonas de influencia<sup>99</sup>. Y si bien no se puede afirmar que la estrategia del Daesh tenga como fundamento el reclutar adeptos entre este colectivo y provocar las sinergias criminales que se han producido, es cierto que su narrativa utiliza muchas de las necesidades vitales que personas con esos antecedentes ansían, ya que no solo tolera actividades delictivas para obtener

---

95 En: <https://www.interris.it/intervento/ecco-come-si-finanziano-i-terroristi> (fecha de acceso: 1 de mayo de 2018).

96 En: [http://www.huffingtonpost.it/2017/11/03/il-narcoterrorismo-di-isis-spa-dalhashish-alla-cocaina-al-captagon-lintesa-con-i-cartelli-piu-potenti\\_a\\_23265893/](http://www.huffingtonpost.it/2017/11/03/il-narcoterrorismo-di-isis-spa-dalhashish-alla-cocaina-al-captagon-lintesa-con-i-cartelli-piu-potenti_a_23265893/) (fecha de acceso: 2 de mayo de 2018).

97 En: <http://www.lindro.it/litalia-le-rotte-dellafrica-e-le-logiche-comuni-della-criminalita-organizzata/> (fecha de acceso: 23 de abril de 2018).

98 BOCCOLINI, Massimiliano y POSTIGLIONE, Alessio. *Sahara, deserto di Mafie e Jihad – Come narcos, separatisti e Califfi minacciano il Mediterraneo*. Roma: Castelvecchi, 2017. Estos autores destacan también la colaboración de su padre Carlos, hombre del *Baath* de Saddam Hussein, que luego se conectó a Hezbollah y a Irán operando en la gestión de los pasaportes para consentir a prófugos de origen sirio para ir a Venezuela y crear estas células.

99 RAJAN, Basra *et al.* «Criminal Pasts, Terrorist Futures: European Jihadists and the new crime Terror Nexus», *International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence*, Occasional Paper 2016, London, p. 6. Disponible en: <https://goo.gl/8cRxc6> (fecha de acceso: 2 de mayo de 2018).

fondos económicos, sino que también les proporciona un respaldo doctrinal al afirmar que son correctas si su objetivo es hacer la yihad.

Podemos, por lo tanto, concluir que el fenómeno terrorista del Sahel, al alimentar su causa en contextos de conflictividad política y socioeconómica local, asume una fisonomía compleja, consolidándose como un sistema «net-céntrico», que resulta funcional por la gestión híbrida de múltiples intereses conflictivos, sea los propios, que a nivel político (local, regional y global) o provenientes de otros actores «exóticos», como el crimen transnacional, definiendo una estructura de poder típica del «Estado-mafia».

## Conclusiones

En este artículo se ha planteado una perspectiva paracolocar el fenómeno terrorista en el Sahel en la dinámica geopolítica actual, caracterizada por un sistema internacional crecientemente globalizado e interdependiente, y con una multipolaridad todavía en curso de definición. Definir el terrorismo en el Sahel sin el marco de la competición multipolar es un esfuerzo estéril si no se entiende cómo se insertan de manera interconectada conflictos locales, terrorismo y tráfico ilícitos en el sistema relacional de esta región, dando vida a esta amenaza compleja.

En el Sahel la competición global se manifiesta a través de un sistema de «conflicto permanente», donde el terrorismo y las multiplicaciones de la crisis se presentan como efecto y fenómeno «lógico» de la globalización económica, proporcionando un marco favorable a todos estos actores ilícitos no estatales<sup>100</sup>, los verdaderos vencedores de la globalización. La centralidad del poder como forma de control de los recursos primarios y de sus cadenas de suministro sigue constituyendo el eje central y el detonante de las competiciones geopolíticas, en la que la posmodernidad globalizada engendra estos nuevos guerreros, alianzas y modalidades de «combate»<sup>101</sup>. Bajo esta perspectiva es imprescindible por lo tanto descifrar el verdadero «paradigma» del islam que inspira al terrorismo en el contexto espacio-temporal del Sahel porque, de acuerdo con Alice Martini<sup>102</sup>, cada «régimen de verdad», es el producto de unas relaciones de poder en un determinado contexto y, como ya remarcó Michael Foucault, siempre hay una relación directa entre la creación de conocimiento y el poder<sup>103</sup>, y donde hay poder siempre se genera «resistencia».

---

100 NÚÑEZ, VILLAVERDE, Jesús. «Guerras de ayer, de hoy y de mañana», *Esglobal*, 10 de mayo 2016 Disponible en: <https://www.esglobal.org/guerras-de-ayer-y-de-manana/> (fecha de acceso: 4 de mayo de 2018).

101 Véase a este propósito KLARE, Michael. *The Race for What's Left: The Global Scramble for the World's Last Resources*. New York: Metropolitan Books, 2012.

102 MARTINI, Alice. «Terrorismo, un enfoque crítico», *Relaciones Internacionales*, Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI) – UAM, n. 28, 2015, p. 193.

103 FOUCAULT, Michael. *Microfísica del poder*. La Piqueta: Madrid, 1992, p.187.

La «banalización» del terrorismo es un lujo que no podemos permitirnos y la narrativa con la que a menudo se categoriza y simplifica un conflicto en base a la causa étnica o religiosa nos recuerda a un «choque de civilizaciones» de huntingtoniana inspiración, precisando una interpretación holística que no contempla la complejidad y rechaza así el mismo análisis geopolítico. Además, utilizar esta simplificación puede dar lugar a pensamientos (y agendas estratégicas) sobre la esencia de los conflictos que no sirvan para interpretar, sino para predecir el mismo evento histórico.

De tal manera, si por un lado los llamados «conflictos étnicos» que atraviesan los dos Sudán son competiciones de tipo político, económico y social, que genéricamente tienen una espoleta étnica, por otro, no podemos considerar el fenómeno yihadista como una guerra «santa» universal, por mucho que su tótem ideológico parezca más globalizado, sino que deberíamos reconducirlo a los mismos factores detonantes de lucha<sup>104</sup>. La simplificación bajo el estandarte étnico o religioso permite al mismo tiempo justificar las alianzas más dispares, donde la banda tribal se vuelve combatiente en nombre de la libertad, traficante o terrorista, según las circunstancias.

El terrorismo yihadista, cuyas marcas intentan ganar el monopolio ideológico universal del movimiento, no tiene ninguna relación directa con el islam. El yihadismo, como movimiento de eversión radical para conseguir el poder sociopolítico, instrumentaliza la religión islámica, que, al no ser monolítica, acepta interpretaciones múltiples y desviaciones subjetivas fáciles. La yihad se convierte por lo tanto en una herramienta de legitimación de la acción política subversiva y en un arma de reclutamiento casi interminable, que se sustenta en el caldo de cultivo socioeconómico del Sahel, donde nunca han llegado los efectos positivos de la globalización y la interdependencia se mantiene muy asimétrica. Bajo este emblema, la subversión se propone como alternativa sociopolítica a las elites de estos Estados rentistas o a los regímenes filooccidentales, antisunitas, o a aquellos dominados por una particular etnia, o sea cuales sean el conjunto de elementos locales que alimentan este Estado difundido de reivindicación política, social y/o económica.

Esto nos lleva a considerar el yihadismo como una amenaza local<sup>105</sup>, donde su acción, aun legitimada por un objetivo final universal —como el califato, la *umma* y la lucha al opresor occidental— siempre es localizada y conduce a la lucha por el poder político local. Por tanto, la respuesta debemos hallarla en el contexto político y sociocultural local<sup>106</sup>. Una yihad local, cualquiera que sea su marca terrorista, tendría

---

104 GARCÍA, ALMEIDA, Fernando. «Reflexión sobre los conflictos étnicos y el desarrollo en el África Subsahariana», *Estudios Geográficos*, vol. 72, n. 270, 2011, p. 27. Disponible en: <https://goo.gl/Qrx4Kq> (fecha de acceso: 5 de mayo de 2018).

105 Como destaca Núñez Villaverde: «cada grupo tiene su propia agenda y sus propios planes en un territorio concreto y resultaría incorrecto que cada una de sus acciones obedezca a una orden recibida desde algún lugar...». (NÚÑEZ, VILLAVARDE, Jesús. *Op. cit.*, 2018, p. 42).

106 ROSEMBLATT, Nate. «All Jihad is local: What ISIS' Files Tell Us About Its Fighters», *New America*, 20 de julio 2016, p. 34. Disponible en: <https://goo.gl/hsddY3> (fecha de acceso: 1 de mayo de 2018).

justificada su estricta hibridación con la criminalidad organizada, con la que comparte objetivos y modalidades, proponiéndose de manera simbiótica como «complejo político emergente», como nueva forma de gestión de un poder en territorios bajo su control, proporcionando algún tipo de legitimidad para la población.

De manera paralela, si en Occidente este nexo se manifiesta con el «sistema-mafia», en el Sahel proliferan fenómenos más extremos de insurgencia y terrorismo, dada la soberanía «limitada» e híbrida, usando la violencia para crear un autoritarismo político no estatal *de facto*. Este anhelo del crimen organizado es una herramienta de ataque en la arena política que coincide con los movimientos políticos radicales que quieren un control sociopolítico alternativo bajo la bandera de un islam político. En el Sahel no hay ruta donde esta unión no se realice, y la proliferación de organizaciones terroristas, desde Libia hasta Nigeria, pasando por las antiguas autopistas del desierto, al incentivar la inestabilidad constituye un nexo territorial indispensable para el crimen organizado transnacional<sup>107</sup>; ambos comparten tanto el interés al conflicto permanente como su opulenta economía<sup>108</sup>: una verdadera hibridación donde la violencia armada participa tanto en los fines criminales como en los políticos<sup>109</sup>.

De tal manera, más que dirigirnos por categorizaciones, agrupaciones de marcas, alianzas contingentes, luchas intestinas para el liderazgo universal de la yihad, y abrazar así una lucha difuminada contra el terror global, la respuesta debe que ser reconducida a un nivel local, teniendo en cuenta los factores particulares políticos, económicos, sociales y territoriales<sup>110</sup>. Una yihad política y local, merece una respuesta política y local, donde es imprescindible una aproximación de abajo hacia arriba, con la implicación de clanes y grupos tribales locales y sus reivindicaciones.

Al mismo tiempo el carácter *intermestic* que caracteriza el Sahel precisa de una contestación a nivel regional. Habría que invertir la perspectiva: el yihadismo es el síntoma y no la causa de la conflictividad del Sahel; importante es comprender que es la misma inestabilidad estructural la que favorece la aparición de esta amenaza híbrida

---

2018). El autor subraya que, como enseña el rápido éxito de la marca Daesh, la clave del dilema se encuentra a nivel local y territorial.

107 GARZÓN, Juan Carlos, et al. *La diáspora criminal. La difusión transnacional del Crimen Organizado y como contener su expansión*. Washington: Wilson Center, 2013.

108 DE LA CORTE, Luis. *Op. Cit.* 2014, pp. 20-21.

109 La misma constitución de MUYAO de AQMI parece encontrar un equilibrio entre una red local de delincuentes locales con milicianos escindidos de AQMI (Véase SÁNCHEZ, Verónica y YUBERO, Beatriz. *Op. cit.*, 2016, p. 26).

110 Además el seguir el entrelazamiento de intereses ideológicos entre grupos terroristas y la marca yihadistas, por la maraña de rivalidades y intereses y el hecho que las sociedades locales están fragmentadas en clanes y tribus, cuyas relaciones mudan en continuación, hace difícil (sobre todo a los occidentales) comprender lo que está ocurriendo, quien son los amigos, los enemigos y su efectiva fuerza, con amplia posibilidad de errores en la planificación de la intervención. Este mismo dilema ha surgido en precedencia en Irak, Afganistán, Balcanes, Somalia y, tras la Primavera Árabe, el rebús sigue en el Sahel sin ofrecer solución.

radical. El ultimátum para la seguridad de la posmodernidad consiste en completar estos espacios vacíos.

En este sentido se aprecia que la respuesta de seguridad a corto plazo, aunque imprescindible, puede caer en la dinámica del conflicto permanente<sup>111</sup> que, al igual que la ayuda humanitaria de emergencia, no lleva a ningún efecto tangible en términos sociopolíticos a largo plazo, exacerbando los mismos factores de inestabilidad. El esfuerzo global que se ejecuta en contra de la guerra santa y contra el éxodo masivo hacia Europa podría disminuirse con la puesta en marcha de otro tipo de iniciativas de sabor político y de carácter «regional».

Potenciar el regionalismo se propone así como una herramienta para mitigar los efectos de las competiciones geopolíticas; un «filtro» relacional que puede favorecer la diversificación de la estructura socioeconómica, la creación de cadenas de valores locales y su inclusión en el circuito global, y al mismo tiempo incluir la lucha social en el contexto político, pasando desde una radicalización del Islam a una *islamización de la radicalidad*, con efectos positivos sobre el proceso de construcción de la Nación. Un regionalismo como modalidad de «equilibrio de potencia» en la complejidad relacional posmoderna que disminuye el humus de la conflictividad, como mejor respuesta al carácter *intermestic* que caracteriza el Sahel. La definición realista de un rol activo de la Unión Europea en la multipolaridad pasa por un espacio geopolítico de directa influencia con nuestra frontera meridional avanzada hacia al Sahel, una especie de «NAFTA Euro mediterráneo»; una solución inderogable, y cuyo proceso hay que impulsar, ya que no podemos permitirnos el lujo de correr tras las amenazas terroristas ni de sus acciones en el Viejo Continente. No se trata de una opción, y puede que esta necesidad incite definitivamente a la UE a ejercer su poder atrayente y a actuar de manera realista y verdaderamente integral y comprehensiva como actor geopolítico que es, en vez de adoptar un multilateralismo más «loquens» que «eloquens»<sup>112</sup>, del «*vir bonus dicendi peritus*» de catoniana memoria.

## Bibliografía

ABUKHAIL, Assad. «The 8 proxy wars going on in Syria right now», *The Huffington Post*, 24 de noviembre de 2014. Disponible en: <https://goo.gl/TPJfAf> (fecha de acceso: 13 de febrero de 2018).

ARQUILLA, John y RONFELDT, David. *In Athena's Camp. Preparing for Conflict in the Information Age*. Santa Monica: RAND Corporation, 1997. Disponible en: <https://goo.gl/mjmXDw> (fecha de acceso: 2 de mayo de 2018).

111 La intensificación del llamado terrorismo yihadista y sus reorganizaciones más importantes se realizaron tras la Operación «Barkane» y la puesta en marcha del G5-Sahel.

112 Es la óptica retórica positiva de Marco Flavio Quintiliano, como la expresa en el libro XI de su obra «*Institutio Oratoria*», del 90-96 d.C. (véase PENNACCINI, Adriano. *Quintiliano, Institutio Oratoria*. Milano: Giulio Einaudi, 2001).

- *Networks and Netwars: The Future of Terror, Crime, and Militancy*. Santa Monica: RAND Corporation, 2001. Disponible en: <https://goo.gl/AYvMnA> (fecha de acceso: 2 de mayo de 2018).
- BAGAJI, Ali Yusufu *et al.* «Boko Haram and the Recurring Bomb Attacks in Nigeria: Attempt to Impose Religious Ideology through Terrorism?», *Cross-cultural Communication*, vol. 8, n. 1, 2012, pp. 33-41. Disponible en: <http://www.cscanada.net/index.php/cc/issue/view/162> (fecha de acceso: 2 mayo 2018).
- BALLESTEROS, MARTÍN, Miguel Ángel. *Yihadismo*. Madrid: La Huerta Grande, 2017.
- Diagnóstico geoestratégico del conflicto en Malí. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Análisis. n.14, Ministerio de Defensa, Madrid, 2013.
- BALLINA, Santiago. «The Crime-Terror Continuum Revisited: A Model for the Study of Hybrid Criminal Organizations», *Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism*, n. 6, 2011, pp.121-136.
- BAUMANN, Zygmund. «Times of Interregnum», *Ethics and Global Politic*. vol. 5, n. 1, 2012, pp. 49-56. Disponible en: <https://doi.org/10.3402/egp.v5i1.17200> (fecha de acceso: 2 de mayo de 2018).
- BECK, Ulrich. *Sobre el terrorismo y la Guerra*. Barcelona: Paidós, 2003.
- BERGEN, Peter *et al.* «Jihadist Terrorism 16 years after 9/11, a Treath Assesment», *New America*, 11 de septiembre de 2017. Disponible en: <http://newamerica.org/internationalsecurity> (fecha de acceso: 2 mayo 2018).
- BOCCOLINI, Massimiliano y POSTIGLIONE, Alessio. *Sahara, deserto di Mafie e Jihad. Come narcos, separatisti e Califfi minacciano il Mediterraneo*. Roma: Castelvecchi, 2017.
- CALDUCH, Cervera, Rafael. «España, ¿nuevo escenario del terrorismo yihadista?», *el Mundo*, 20 de agosto de 2017. Disponible en: <https://goo.gl/Jq8Y8C> (fecha de acceso: 2 de mayo de 2018).
- «África: dimensión geoestratégica de las operaciones militares», en *África futuro escenario de operaciones militares*, monografía n. 139, Madrid: Escuela de Altos Estudios de la Defensa, 2014 (ISSN-e:2255-3479).
- «Impacto estratégico de la crisis del Sahel». *Panorama Estratégico*. 2013, n. 1, Madrid: Ministerio de Defensa e Instituto Español de Estudios Estratégicos, pp. 115-138.
- CAMPANINI, Massimo. «L'islamismo yihadista da Al-Quaeda all'IS», Roma: *Istituto Studi Politica Internazionale*, Documento de Analisis n. 290, 2015.
- CARBONE, Giovanni y CASOLA, Camillo. «Dal Sahel al Corno d'África: le aree di instabilità e le aree di crisi in Africa Subsahariana», *Istituto per gli Studi di Politica Internazionale*, Dossier n. 122, Roma, 2016.
- COBO, FUENTE, Ignacio. «Las migraciones en el espacio Euro mediterráneo: causas y perspectivas de futuro». *Instituto Español de Estudios Estratégicos*. Documento

- de Análisis n. 53, Madrid, 2017. Disponible en: <https://goo.gl/4TL722> (fecha de acceso: 2 de mayo de 2018).
- «La amenaza híbrida: yihadismo y crimen organizado en el Sahel», *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de análisis n. 57, Madrid, 2014.
- COLLIER, Paul. «Civil Wars. The Global Menace of Local Strife», *The Economist*, 22 de mayo de 2003. Disponible en: <https://goo.gl/qzpHHh>. (Fecha de acceso: 2 de mayo de 2018).
- COLLIER, Paul y HOFFLER, Anke. «Greed and grievance in civil war», *Oxford Economic Paper*, n. 56, 2004, pp. 563-595. Disponible en: <https://goo.gl/UbaXyf> (fecha de acceso: 2 de mayo de 2018).
- COOPER, Robert. «El Estado postmoderno», *Revista Académica de Relaciones Internacionales GERI-UAM*, n. 1, Madrid, 2005, pp. 1-10. Disponible en: <https://goo.gl/ei98A8> (fecha de acceso: 2 de mayo de 2018).
- CORDESMAN, Anthony. «Lessons of the 2006 Israeli Hezbollah war»: *Center of Strategic and International Studies*, Washington, 2007.
- D'ANGELO, Valerio. «Hostis antes portas. El poder, la guerra y la figura del enemigo en las relaciones internacionales». *Revista UNISCI*. n. 38, Madrid, 2015, pp. 35-67. Disponible en: <https://goo.gl/tjCsxZ> (fecha de acceso: 2 de mayo de 2018).
- DE LA CORTE, Luis. ¿Por qué crecen los vínculos entre terrorismo y crimen? En: *Cuadernos de la Guardia Civil*. n. 50, Madrid, 2014. Disponible en: <https://goo.gl/u8Fa9b> (fecha de acceso: 2 mayo 2018).
- «¿Hasta qué punto convergen el terrorismo global y la criminalidad organizada?: parámetros generales y escenarios críticos», *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n. 1, 2013, pp. 151-172.
- DEMERS, Jolle. *Theories of Violent Conflict: An Introduction*. London: Routledge, 2012.
- DIREZIONE NAZIONALE ANTIMAFIA E ANTITERRORISMO. *Relazione Annuale*, Roma, 2016. Disponible en: <https://goo.gl/gr7nwB> (fecha de acceso: 31 enero 2018).
- DUFFIELD, Mark. «Postmodern Conflict. Warlords, Post-Adjustment States and Private Protection», *Civil Wars*, vol.1, n. 1, 1998, pp. 65-102.
- FAGAN, Pierluigi. *Verso un mondo multipolare, il gioco di tutti i giochi nell'era Trump*. Roma: Fazi, 2017.
- FOUCAULT, Michael. *Microfísica del poder*. Madrid: La Piqueta, 1992.
- FUMAGALLI, Giuseppe. «Terrorismo in Africa: le complicità dei regimi autoritari», *Revista del Istituto per gli Studi di Politica Internazionale*, 11 aprile 2016. Disponible en: <https://goo.gl/nZDg57> (fecha de acceso: 2 de mayo de 2018).

- GALBRAITH, John, Kenneth. *The age of uncertainty*. Boston: Houghton Mifflin Harcourt, 1977.
- GALLINARO, Eleonora. Sahel: Niger e Mali, la trappola della Guerra Santa nel deserto. *Affari Internazionali*, 18 de enero, 2018. Disponible en: <https://goo.gl/dW-BYKY> (fecha de acceso: 2 de mayo de 2018).
- GARCÍA, ALMEIDA, Fernando. «Reflexión sobre los conflictos étnicos y el desarrollo en el África Subsahariana», *Estudios Geográficos*, vol. 72, n. 270, 2011, pp. 7-33. Disponible en: <https://goo.gl/Qrx4Kq> (fecha de acceso: 2 de mayo de 2018).
- GARZÓN, Juan, Carlos et al. *La diáspora criminal. La difusión transnacional del Crimen Organizado y como contener su expansión*. Washington: Wilson Center, 2013.
- GRYNKEWICH, Alexis. «Welfare as Warfare: How Violent Non-State Groups Use Social Services to Attack the State», *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 31, n. 4, 2008, pp. 350-370.
- GOURDIN, Patrice. «Al-Qaida au Maghreb Islamique (AQMI) », *Question Internationales*. n. 58, 2012, pp. 18-20. Disponible en: <https://goo.gl/523iTg> (fecha de acceso: 2 de mayo de 2018).
- KAPLAN, Robert. *El retorno de la Antigüedad. La política de los guerreros*. Barcelona: Editorial B, 2002.
- «The coming anarchy», *Athlantic Monthly*, vol. 273, n. 2, 1994, pp. 44-76.
- KEATINGE, Tom. «Black Market. How the charcoal trade fuels Al Shabab», *Foreign Affairs*, 18 de noviembre 2014. Disponible en: <https://goo.gl/5ypRGo> (fecha de acceso: 2 de mayo de 2018).
- KLARE, Michael. *The Race for What's Left: The Global Scramble for the World's Last Resources*, New York: Metropolitan Books, 2012.
- LABÉVIÈRE, Richard. *Terrorisme, face cachée de la mondialisation*. Paris: Pierre-Guil-laume de Roux, 2016.
- LECOCQ, Baz y SCHRIJVER, Paul. «The War on Terror in a Haze of Dust: Potholes and Pitfalls on the Saharan Front», *Journal of Contemporary African Studies*, vol. 25, n. 1, 2007, pp.141-166.
- LÓPEZ, MUÑOZ, Juan. «Criminalidad y terrorismo, elementos de confluencia estratégica», *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento n. 83, Madrid, 2016, pp. 1-21.
- MARTÍN, Javier. *Estado Islámico, geopolítica del caos*. Madrid: Catarata, 2017.
- MARTINI, Alice. «Terrorismo, un enfoque crítico», *Relaciones Internacionales*, Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI) – UAM, n. 28, 2015, pp. 191-199.

- MAZZONE, Carolina. «La competizione tra Al-Qaeda e Daesh in Africa Sub-Sahariana», *Revista CeSI (Centro Studi Internazionali)*, 13 de mayo 2016. Disponible en: <https://goo.gl/PyNNfY> (fecha de acceso: 2 de mayo de 2018).
- MAZZUCATO, Mariana. *The Entrepreneurial State: Debunking Public Vs. Private Sector Myths*. London: Anthem Press, 2015.
- MESA, GARCÍA, Beatriz. *La falsa yihad. El negocio del narcotráfico en El Sahel*. Cádiz: Dalya, 2014.
- «La transformación del Yihadismo en el norte de Mali: de causa política a economía criminal», *UNISCI*, DiscussionPaper, n. 34, enero, 2014, pp.103-118. Disponible en: <https://goo.gl/qYZ2JD> (fecha de acceso: 2 de mayo de 2018).
- MOTYL, Alexander. «Time for a hybrid warfare against Russia», *WorldAffairs*, 25 de noviembre, 2014. Disponible en: <https://goo.gl/rnS6LE> (fecha de acceso: 2 de mayo de 2018).
- NAPOLEONI, Loretta. «Terrorismo, l'obiettivo della lotta armata jihadista in Africa è difendere il business della droga», *Il Fatto Quotidiano*, 20 de marzo de 2016. Disponible en: <https://goo.gl/jUNrsx> (fecha de acceso: 2 de mayo de 2018).
- *Terrorismo S.p.A.*. Milano: Saggiatore, 2008.
- NÚÑEZ, VILLAVERDE, Jesús et al. *Terrorismo Internacional en África, la construcción de una amenaza en el Sahel*. Madrid: Catarata, 2009.
- NÚÑEZ, VILLAVERDE, Jesús. *Daesh, el porvenir de la amenaza yihadista*. Madrid: Catarata, 2018.
- «Guerras de ayer, de hoy y de mañana», *Esglobal*, 10 de mayo 2016. Disponible en: <https://www.esglobal.org/guerras-de-ayer-y-de-manana/> (fecha de acceso: 2 de mayo de 2018).
- PASTOR, GÓMEZ, María Luisa. «Drogas, delincuencia organizada y su financiación», *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento Informativo n. 9, Madrid, 2017.
- PENNACCINI, Adriano. *Quintiliano, Insitutio Oratoria*. Milano: Giulio Einaudi, 2001.
- POVEDA, CRIADO, Miguel. *Terrorismo Global y crimen organizado*. Madrid: Fragua, 2015.
- RAJAN, Basra et al. «Criminal Pasts, Terrorist Futures: European Jihadists and the new crime Terror Nexus», *International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence (ICSR)*, Occasional Paper, London, 2016. Disponible en: <https://goo.gl/8cRxc6> (fecha de acceso: 2 de mayo de 2018).
- RANIERI, Luca. «Niger, il perno strategico del Sahel», *Limes*, noviembre, 2015.

- ROLET, Hélène. «L'armée française à l'épreuve de la guerre hybride dans le Sahel», *Revue Défense Nationale*, n. 765, 2016, pp.1-5.
- ROSATO, Valeria. «Al Qaeda nel Sahel: organizzazioni "ibride" tra terrorismo e crimine organizzato», *Sicurezza Nazionale*, Roma, 3 de marzo de 2015, pp.1-13. Disponible en: <https://goo.gl/BsvBZ3> (fecha de acceso: 2 de mayo de 2018).
- ROSEMBLATT, Nate. «All Jihad is local: What ISIS' Files Tell Us About Its Fighters», *New America*, 20 de julio 2016. Disponible en: <https://goo.gl/hsddY3> (fecha de acceso: 2 de mayo de 2018).
- SÁNCHEZ, Verónica y YUBERO, Beatriz. «Influencia de las redes criminales de carácter transnacional en los conflictos», *Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN)*, Documento de trabajo n. 12, Madrid, 2016, pp. 1-46. Disponible en: <https://goo.gl/UP3T6z> (fecha de acceso: 2 de mayo de 2018).
- SCHORI, Liang, Christina. «Terrorismo y delincuencia, la convergencia de ambos mundo», *ES Global*, Madrid, 16 de noviembre 2016. Disponible en: <https://goo.gl/Ijyptu>. (Fecha de acceso: 2 de mayo de 2018).
- SCOTT, Stewart. «Tracking global terrorism», *Stratfor*, 18 de enero 2018. Disponible en: <https://goo.gl/XG3b5n> (fecha de acceso: 2 de mayo de 2018).
- SØRENSEN, Georg. «Big and important things.En: IR: Structural realism and the neglect of changes in statehood», *International Relations Journal*, vol. 23, n. 2, 2009, pp. 223-239.
- SUBHAYU Bandyopadhyay *et al.* «The Toll of Terrorism Terrorists not only exact a direct human cost, they can cause innumerable economic problems too», *Finance & Development*, vol. 52, n. 2, 2015, pp. 26-28. Disponible en: <https://goo.gl/SVtDYH>. (Fecha de acceso: 2 de mayo de 2018).
- UNITED STATES INSTITUTE FOR PEACE (USIP). *The Jihadi Treath, ISIS, al-Qaeda, and beyond*, Washington, DC, 2017. Disponible en: <https://goo.gl/f9Jofy>. Enero (fecha de acceso: 2 de mayo de 2018).
- WANG, Peng. «The Crime-Terror Nexus: Transformation, Alliance, Convergence», *Asian Social Science*, vol. 6, n. 6, 2011, pp.11-20.
- WILLIAMS, Paul. *War and conflict in Africa*. Cambridge: Polity Press, 2012.

---

*Artículo recibido: 14 de diciembre de 2018.*

*Artículo aceptado: 15 de marzo de 2019.*

---

*Ignacio Fuente Cobo*

*Coronel asesor académico en el Colegio de Defensa de la OTAN en Roma.*

*Correo: i.fuentecobo@ndc.nato.int*

## **Las políticas de seguridad en el Magreb desde la perspectiva del realismo ofensivo**

### *Security policies in the Maghreb from the perspective of offensive realism*

#### **Resumen**

El Magreb constituye un sistema de seguridad regional donde dos Estados, Marruecos y Argelia, potencialmente dominantes por su extensión geográfica, población, tamaño de su economía, poder militar y capacidad de influencia, compiten por conseguir una posición de liderazgo regional que les permita convertirse, finalmente, en hegemónicas. La ambición hegemónica en el contexto regional de ambos Estados hace que tiendan a adoptar políticas expansivas ignorando que, con ello, plantean a su adversario un dilema de seguridad agravado por el problema de las percepciones. Aunque el Magreb constituye un sistema de seguridad bipolar equilibrado y, por tanto, poco susceptible al enfrentamiento militar, la falta de información sobre la política de seguridad de la otra parte alimenta la competición regional y aumenta las posibilidades de conflicto.

#### **Palabras clave**

Magreb, Marruecos, argelia, sahara, confrontacion, seguridad, liderazgo, dilema

**Abstract**

*The Maghreb is a regional system in which two states, Morocco and Algeria, both potentially dominant in terms of geographical size, population and the size of their economy, their military power and their ability to influence, are competing for a position of regional leadership. The hegemonic ambition of both states in regional context takes precedence over security policies, which makes them to adopt expansionary policies while ignoring the fact that, in doing so, they pose a security dilemma to their adversary aggravated by the problem of perception. Although the Maghreb constitutes a balanced bipolar security system with a low risk of military confrontation, nevertheless lack of information about the security policies of the other stakeholder feeds regional competition and increases the possibilities of conflict.*

**Keywords**

*Maghreb, Morocco, Algeria, Sahara, System, Dilemma, Security, Competition, Leadership, Confrontation.*

**Citar este artículo:**

FUENTE, I. «Las políticas de seguridad en el Magreb desde la perspectiva del realismo ofensivo». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. 2019, número 13, pp. 47-78

## Los fundamentos realistas de la seguridad en el Magreb

El realismo político se basa en la idea de que la política internacional, al igual que la sociedad en general, está gobernada por leyes objetivas que tienen sus raíces en la naturaleza humana por lo que si conocemos estas leyes, y somos capaces de desarrollar una teoría general que las explique, podemos entender cómo funciona la política<sup>1</sup>. Llevado al campo de la política de seguridad, se trata de examinar aquellos hechos y comportamientos de los Estados dándoles un significado político a través del razonamiento de manera que podamos entender las consecuencias predecibles de los mismos. Es decir, los Estados definen políticas de seguridad racionales ya que es la única forma de minimizar riesgos y maximizar beneficios de manera que se cumpla con «el precepto moral de prudencia y el requisito político del éxito<sup>2</sup>».

El realismo contempla la política de seguridad desde la perspectiva del interés nacional entendido en términos de poder relativo, es decir, de la cantidad de poder que tiene un Estado respecto a otros. Pero este poder relativo no tiene un carácter fijo e inalterable a través del tiempo, sino que depende de la estructura del sistema internacional y de la mayor o menor conformidad de los Estados ante su distribución. Las relaciones de poder adquieren, así, tres dimensiones geopolíticas<sup>3</sup>: el poder relativo entendido como la cuota de poder que un Estado posee en comparación con otros, tanto a nivel global como regional; las diferentes actitudes de aceptación o negación de los Estados ante su distribución y los modos de incrementarlo o mantenerlo, o evitar que disminuya, utilizando para ello la confrontación o la cooperación.

Aquí reside la diferencia entre el realismo defensivo y el realismo ofensivo, ambos estructurales, permitiéndonos entender por qué en el Magreb prevalece el segundo. Si para los realistas defensivos sería suficiente contentarse con un nivel «adecuado» de poder, sin tratar de sobresalir a expensas de los intereses de los otros Estados ya que, de ser así, se corre el riesgo de que estos reaccionen con una estrategia de contrapeso<sup>4</sup>, los planteamientos realistas ofensivos explican por qué las potencias dominantes, en este caso Marruecos y Argelia, basan sus políticas de seguridad en el principio de que el único nivel «adecuado» de poder consiste en ser significativamente superior a la otra. Como sucintamente expone Mearsheimer: «Para los realistas defensivos, el sistema internacional proporciona a los Estados pocos incentivos para buscar incrementos adicionales de poder; en su lugar, los empuja a mantener el equilibrio de poder existente. Preservar el poder, en lugar de aumentarlo, es el

---

1 MORGENTHAU, H (1950). *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*, New York, Alfred A. Knopf. P. 4.

2 *Ibidem*. P. 8.

3 WALTZ, K (2001). *Man, the State and War*, New York, Columbia University Press. P.12.

4 SNYDER, J. (1991). *Myths of Empire. Domestic Politics and International Ambitions*, Ithaca and London, Cornell University Press. pp. 123-28.

objetivo principal de los Estados. Los realistas ofensivos, por otro lado, creen que rara vez se encuentran potencias en la política mundial que favorezcan el *status quo*, porque el sistema crea incentivos poderosos para que los Estados busquen oportunidades de obtener poder a expensas de sus rivales y para aprovechar esas situaciones cuando los beneficios superan a los costos. El objetivo final de un Estado es ser el hegemón en el sistema»<sup>5</sup>.

Por ello, deducir hasta qué punto cada uno de estos dos Estados intenta imponerse al otro resulta fundamental a la hora de considerar sus políticas de seguridad, dado que sus líneas de acción estratégicas vienen dadas en función de las características del oponente. Cualquier equivocación en la evaluación del entorno de seguridad por parte de uno u ambos Estados, se deriva en la posibilidad de que caigan en la infravaloración, o en la sobrerreacción con resultados potencialmente desastrosos.

En el caso del Magreb, las políticas de seguridad de sus principales actores, Marruecos y Argelia, están estrechamente ligada a la geografía ya que los principales conceptos en los que se sustentan como el del «Gran Marruecos», o el del Sahara occidental, fundamentales, tienen un fuerte carácter territorial. Ello hace que la visión realista ofensiva en el espacio del Magreb ofrezca mayores ventajas para explicar la seguridad regional, ya que ambos Estados, Marruecos y Argelia, aspiran a ser la potencia territorialmente dominante, oponiéndose a que la otra lo sea, pues ello es lo que garantiza su propia seguridad<sup>6</sup>.

El resultado se traduce en unas relaciones marcadas por la «competencia continua» en la que cada una de ellas busca imponerse a la otra, de manera que el Estado de conflicto permanente tan solo es «un subproducto de la competición»<sup>7</sup>. Desde esta perspectiva, la competencia entre estos dos Estados potencialmente dominantes resulta una realidad inevitable y los niveles de agresividad vienen dados en función de la incompatibilidad de sus intereses, a lo que podría añadirse la agresividad de sus dirigentes y los fundamentos expansivos de sus políticas de seguridad.

En este sentido, más que por la existencia de una autoridad y una ley internacional, las políticas de seguridad de Marruecos y Argelia se guían por la competición que puede derivar en guerra caracterizada por el empleo de la violencia<sup>8</sup>. Esto no quiere decir que la guerra sea un fenómeno permanente e inevitable, ni que la competencia se limite exclusivamente al terreno militar, pero sí que cada Estado decide el curso que

---

5 MEARSHEIMER, J (2014). *The Tragedy of Great Powers Politics*, New York, W.W. Northon&Company. P. 21.

6 JORDÁN, J. (2018). *Un modelo de análisis geopolítico para el estudio de las relaciones internacionales*, Documento Marco, DIEEEM04-2018), Instituto Español de Estudios Estratégicos. P. 5.

7 WALTZ, K (2001). *Man, the State and War*, New York, Columbia University Press. Cap. XI.

8 *Ibidem*. pp. 80-85.

piensa que mejor sirve a sus intereses. Cada Estado decide por sí mismo si usar o no la fuerza y cuando u como hacerlo, lo que hace que la guerra entre ambos pueda surgir en cualquier momento.

En estas circunstancias, la posibilidad de que uno u otro Estado emplee la fuerza está siempre presente no solo como la última ratio, sino como una amenaza constante<sup>9</sup> si bien restringida, dado que se trata de estados racionales y, por tanto, sujetos a lo que Ortega y Gasset llamaba «el sometimiento previo de la fuerza a los métodos de la razón»<sup>10</sup>.

Esta visión realista ofensiva de las relaciones en el contexto del Magreb hace que contemplemos a Marruecos y Argelia como dos Estados que buscan convertirse en la potencia hegemónica de su región geográfica lo que les convierte en antagonistas. En ese proceso de búsqueda y consolidación de hegemonía regional, ambos Estados tratan de imponerse al otro, al tiempo que se oponen a que la otra potencia regional interfiera en su área de influencia<sup>11</sup> utilizando para ello, políticas de seguridad expansivas que les lleva a una competencia continua que puede desembocar en confrontación.

### La visión sistémica de las Políticas de Seguridad en el Magreb

El realismo estructural ofrece una visión sistémica de las relaciones internacionales centrada en la estructura del sistema internacional y la relaciones entre los Estados como actores principales que interactúan unos con otros (lo que se denomina la tercera imagen de las Relaciones Internacionales), frente a la visión reduccionista que centra su atención en el individuo y en las características internas del Estado, es decir, la primera y la segunda imágenes<sup>12</sup>. Este enfoque sistémico de las relaciones internacionales tiene la ventaja de explicar los conflictos armados no como consecuencia de la agresividad, megalomanía, o maldad de los líderes de los Estados, sino de la naturaleza del propio sistema internacional<sup>13</sup>. Como indica Kenneth Waltz «la presión de la competencia (entre Estados) pesa más que las preferencias ideológicas o las presiones políticas internas»<sup>14</sup>.

---

9 WALTZ, K (1979). *Theory of International Politics*, Illinois, Waveland Press Inc. P. 113.

10 JOHNSON, Ch. (1966). *Revolutionary Change*, Boston, Little Brown. P. 13.

11 JORDÁN, J. (2018). Un modelo de análisis geopolítico para el estudio de las relaciones internacionales, Documento Marco, DIEEEM04-2018), Instituto Español de Estudios Estratégicos. P. 5.

12 WALTZ, K. (1979). *Op. Cit.* P.19.

13 SPIRTAS, Michael (1996). *A House Divided: Tragedy and Evil in Realist Theory*, *Security Studies*, vol. 5, n. 3. pp .387-400.

14 WALTZ, K (1986). *Reflections on Theory of International Politics: A Response to My. Critics'*, in Robert Keohane (ed.), *Neorealism and its Critics*, New York, Columbia University Press. P. 329.

De esta manera, los condicionantes externos derivados de la estructura del sistema internacional, y no las particularidades internas, son los que más influyen en la política de seguridad de los Estados incluyendo su comportamiento externo<sup>15</sup>. Esta circunstancia resulta todavía más evidente al tratarse Marruecos y Argelia de potencias regionales dado que, a diferencia de las grandes potencias que adaptan sus estrategias externas a sus circunstancias externas, en las pequeñas potencias ocurre lo contrario: adaptan sus circunstancias internas a los dictados del entorno internacional<sup>16</sup>.

Pero también son los mismos condicionantes externos los que explican por qué se tienen resultados análogos (por ejemplo políticas de seguridad análogas), a pesar de que cambien los momentos y circunstancias en que se producen (por ejemplo periodos históricos diferentes), lo que resulta extraordinariamente interesante para estudiar la vigencia en el tiempo de las políticas de seguridad utilizados en el Magreb.

Desde esta perspectiva que proporciona la tercera imagen, Marruecos y Argelia forman parte de un sistema de seguridad regional que es el del Magreb, en el que actúan como sus elementos principales interrelacionados e interdependiente, de manera que cualquier acción de uno afecta al otro, aunque ello no impide que existan otras variables internas que también afectan a las relaciones de poder y a las políticas de seguridad de los Estados como sería el caso del terrorismo, o la personalidad de los líderes.



Figura 1. Elaboración Propia

15 JORDÁN, J. (2013). Enfoques teóricos de los Estudios Estratégicos, Javier Jordán (Coord.), Manual de Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional, 15-43, Madrid, Plaza y Valdés. 20.

16 SNYDER, J. (1991). Myths of Empire. Domestic Politics and International Ambitions, Ithaca and London, Cornell University Press. P. 318.

El sistema regional del Magreb, al igual que ocurre con el internacional del que forma parte como subsistema, puede considerarse anárquico en el sentido de que los Estados que lo forman son soberanos y, por tanto, libres a la hora de actuar según sus intereses nacionales, no estando sometidos a ninguna autoridad superior. La imposición no es posible, ya que los Estados no tienen ninguna obligación ni incentivo para aceptarla, ni el sistema ejerce la presión coactiva suficiente para invitar a la cooperación por medio de la firma de tratados, o el establecimiento de instituciones supranacionales de carácter regional, por lo que los Estados dominantes, Marruecos y Argelia, tienen una gran facilidad para ocultar y soslayar el cumplimiento de los compromisos adquiridos. Eso no significa, sin embargo, que el funcionamiento del Magreb como sistema regional carezca de cualquier forma de orden, ni que los Estados que lo forman puedan hacer lo que quieran, pero sí que el orden está creado por los propios Estados y se compone normalmente de un conjunto de relaciones de poder y de reglas acordadas de comportamiento —status quo— a las que se adhieren voluntariamente<sup>17</sup>.

La pertenencia a las estructuras del macrosistema compuesta por las organizaciones internacionales como las Naciones Unidas, o la Unión Africana, o la influencia de las grandes potencias como los Estados Unidos o, en su momento, la Unión Soviética e, incluso nuevos actores como la Unión Europea o China sirve para condicionar el comportamiento de Marruecos y Argelia que entienden su utilidad para premiar algunas conductas propias y castigar otras ajenas, sin que ello suponga que acepten necesariamente adecuar su conducta a las pautas que exigen estas organizaciones. Las instituciones internacionales como las NN. UU., la UA o la UE no son capaces de imponer su autoridad coactivamente<sup>18</sup> para proteger a Marruecos de Argelia y viceversa. Estas organizaciones actúan como un factor que modera los elementos más perversos de sus políticas de seguridad, pero no son suficientes para modificarlas. Los dos Estados aceptan sus pautas de comportamiento únicamente cuando entienden que les son beneficiosas y les proporciona una mayor probabilidad de «alzarse hasta la cumbre y permanecer en ella»<sup>19</sup>.

De ahí que la ley y las normas internacionales solo pueden ser aplicadas con el consentimiento de los Estados y para ello se requiere que estos tengan un interés material directo en el resultado de su aplicación. No son las reglas las que determinan por sí mismas la forma en que se comportan los Estados del Magreb, sino que su comportamiento viene determinado por sus intereses geopolíticos y por la relaciones de poder relativo entre los mismos. Es, precisamente, esta forma útil de comportamiento egoísta, la que explica el funcionamiento de las políticas de seguridad de

---

17 BULL, H. (2012). *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, New York, Columbia University Press. pp. 97-156.

18 MEARSHEIMER (2014). *Op.Cit.* pp. 3.

19 WALTZ, K. (1979). *Op.Cit.* P. 21.

Marruecos y Argelia desde una perspectiva realista extraordinariamente pragmática. La ley internacional se convierte, así, en un síntoma del comportamiento de ambos Estados, no en su causa. La consecuencia es que la incapacidad del sistema internacional de regular cooperativamente las relaciones entre Marruecos y Argelia, ante el ansia de poder de ambos Estados, se traduce en una visión pesimista de las instituciones internacionales, ya que no restringen ni condicionan su comportamiento frente al otro.

### El Magreb como un sistema de seguridad bipolar sencillo

El Magreb constituye un sistema con un número muy pequeño de Estados (Marruecos, Argelia, Mauritania, Túnez y Libia), por lo que los fundamentos de sus políticas de seguridad son más sencillos de diseñar que si el número fuera alto, en cuyo caso las relaciones se complicarían extraordinariamente. Por su compactación geográfica y por la acentuada diferencia de poder relativo entre sus actores, el Magreb actúa como un sistema bipolar en el que dos grandes potencias regionales, Marruecos y Argelia, son dominantes. Ambas son Estados soberanos, pero también dependientes, lo cual quiere decir que no pueden hacer lo que quieran, ni dejar de ser influidos por la otra, ni conseguir todo lo que se propongan, si bien actúan más independientes la una con respecto a la otra, de lo que lo serían en un sistema multipolar<sup>20</sup>.

El tamaño relativamente grande de estos dos actores principales, les proporciona una mayor capacidad y un mayor incentivo para intentar controlar el sistema, al tiempo que los aísla de los efectos de los otros, dando lugar a una situación de equilibrio de poder con un bajo nivel de interdependencia entre ambos Estados. Ello permite a Marruecos y Argelia diseñar políticas de seguridad autónomas sin tener en cuenta las consideraciones del otro dado que no dependen de él. Su objetivo es la búsqueda del liderazgo regional y su política de seguridad se basa en el cuestionamiento continuo de la situación de equilibrio entre ambos.

Por otra parte, al ser el Magreb un sistema bipolar, el funcionamiento del mismo se reduce a la interacción entre sus actores principales, lo que disminuye la probabilidad de un conflicto armado entre Marruecos y Argelia ya que es más difícil que se produzcan errores de cálculo<sup>21</sup>. Ahora bien, dado que Marruecos y Argelia solo aceptan las reglas de juego convencionales que definen el funcionamiento del sistema internacional (por ejemplo, las resoluciones de las Naciones Unidas relativas al Sahara occidental) en

20 La soberanía se entiende como la capacidad que tiene cada uno de ellos para hacer frente a sus propios problemas en función de su tamaño, riqueza, poder y configuración física.

21 MEARSHEIMER (2014). *Op.Cit.* pp. 4. También JORDÁN, J. (2013). Enfoques teóricos de los Estudios Estratégicos, Javier Jordán (Coord.), Manual de Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional, 15-43, Madrid, Plaza y Valdés. 2013. pp. 31-32.

tanto en cuanto benefician a sus propios intereses, el equilibrio del sistema regional del Magreb se convierte en inestable, ya que no depende de la disposición de ambos Estados a tratar entre ellos de acuerdo con las reglas que rigen la comunidad internacional, sino simplemente viene dado en función de sus intereses nacionales. El resultado es que, en vez de hacia la estabilización y la paz, el Magreb tiende hacia la inestabilidad y la confrontación<sup>22</sup>.

### Poder relativo y expansión territorial

Marruecos y Argelia, se comportan en el Magreb como actores racionales que buscan como mínimo su propia preservación y, como máximo, convertirse en hegemones regionales, por lo que sus políticas de seguridad obedecen a una lógica que busca maximizar sus oportunidades, empezando por su supervivencia. La supervivencia constituye «la máxima prioridad<sup>23</sup>» y solo cuando está asegurada pueden ambos Estados priorizar otros objetivos como la mejora económica de sus sociedades, o el incremento de las libertades democráticas. Más que una descripción realista de los impulsos que subyacen detrás de sus acciones, la supervivencia es un prerequisite de las políticas de seguridad de Marruecos y Argelia, constituyendo la invasión por parte del otro y la ocupación del territorio nacional, las amenazas principales a las que tienen que dar respuesta.

Ello hace que Marruecos, al igual que Argelia, tenga que asegurarse el contar con el suficiente poder para defenderse a sí mismos, incluso el caso de que los intereses internos, la cultura estratégica, o su compromiso con principios internacionales innegociables (por ejemplo la posesión del Sahara Occidental por parte de Marruecos), lleven a ambos Estados a aceptar un conjunto razonable de normas de comportamiento internacional benevolentes y cooperativas.

En el sistema de seguridad regional del Magreb, Marruecos y Argelia se posicionan en función de su poder nacional y este se estima mediante la comparación de uno frente al otro. Más que las cualidades particulares de ambos Estados y sus conexiones concretas (sus sentimientos de amistad y hostilidad, sus intercambios diplomáticos, las alianzas que forman y la extensión de los contactos e intercambios entre ellos), lo que define sus políticas de seguridad es la foto de situación que prevalece entre ellos y la distribución de poder dentro de la misma; es decir, la cuota de poder en términos regionales de cada uno de ellos en relación al otro (Jordan, 2018:3). Tanto Marruecos como Argelia, diseñan sus políticas de seguridad basadas en «maximizar su posición

22 KISSINGER, H. (1957). *Nuclear Weapons and Foreign Policy*, New York, Harper. 1957:316-20  
20 KISSINGER, H. (1964). *A World Restored*, New York, Grosset and Dunlap.1964. pp.1-6.  
KISSINGER, H. (1968). *The White Revolutionary: Reflections on Bismarck, Daedalus*, vol. 97, 3, Massachusetts, MIT Press. pp. 899.

23 MEARSHEIMER (2014). *Op.Cit.* P. 31.

de poder relativo. La razón es simple: cuanto mayor es la ventaja militar que tienen sobre el otro Estado, más seguro está<sup>24</sup> y, consiguientemente, mejor asegura su supervivencia».

El poder implica cuatro elementos para Marruecos y Argelia. En primer lugar, les proporciona los medios necesarios para mantener su autonomía estratégica frente al otro y evitar que este se imponga. En segundo lugar, mayor poder significa mayor libertad de acción para la expansión territorial, aunque el resultado sea incierto. En tercer lugar, cuanto más poderosos son, mayores márgenes de seguridad disfrutan en relación con el otro y mayor capacidad tiene a la hora de establecer ventajosamente las reglas de juego en el espacio geográfico del Magreb. Finalmente, un mayor poder proporciona a quien lo posee una mayor voz en el sistema internacional y unas mayores posibilidades de lograr aliados y hacer avanzar sus posiciones.

Dado que, tanto Marruecos como Argelia, buscan convertirse en hegemón regional, es decir, en la gran potencia del sistema de seguridad regional que es el Magreb, el único nivel de poder aceptable para ambos consiste en ser significativamente superior al otro, ya que es la única forma de imponerse<sup>25</sup>. La consecuencia es una intensa competencia en la que ambas buscan maximizar el poder propio o, lo que es lo mismo, disminuir el de su adversario. Cuanto más poderoso sea Marruecos respecto a su rival Argelia, y viceversa, mayores son sus posibilidades de éxito, empezando por la supervivencia y terminando por la hegemonía. Este razonamiento, permite explicar por qué Marruecos, al igual que Argelia, han buscado todas las oportunidades de inclinar la balanza del poder (por ejemplo, a través de la ocupación del Sahara Occidental en el caso de Marruecos) en su beneficio o, inversamente, en perjuicio de su rival (por ejemplo a través del apoyo al Frente Polisario en el caso de Argelia).

La maximización del poder se materializa para ambos Estados a través de la expansión territorial. Ambas potencias actúan siguiendo las pautas de lo que autores realistas como Glaser denominan Estados «voraces»; es decir, se comportan como Estados cuyos afanes expansionistas no obedecen a razones propiamente de seguridad, sino que sus intenciones responden a un intento de maximizar su poder relativo<sup>26</sup>. Para Marruecos la culminación del objetivo último de su geopolítica plasmada en el concepto del «Gran Marruecos» le permitiría controlar la mayor parte del Magreb occidental convirtiéndolo de facto en la potencia regional hegemónica. Marruecos actuaría como una potencia «revisiónista» que cuestionaría el estatus quo existente, incluyendo la soberanía de Argelia sobre provincias como Bechar o Tinduf que entiende le pertenecen.

---

24 MEARSHEIMER, J. (1994-95). *The False Promise of International Institutions*, *International Security*, Vol. 19, 3, 11-12. Massachusetts, MIT Press. pp. 11-12.

25 MEARSHEIMER (2014). *Op.Cit.* pp. 30-32.

26 TANG, S. (2009). *The Security Dilemma: A Conceptual Analysis*, *Security Studies*, 18:3. pp. 587-623, 613.

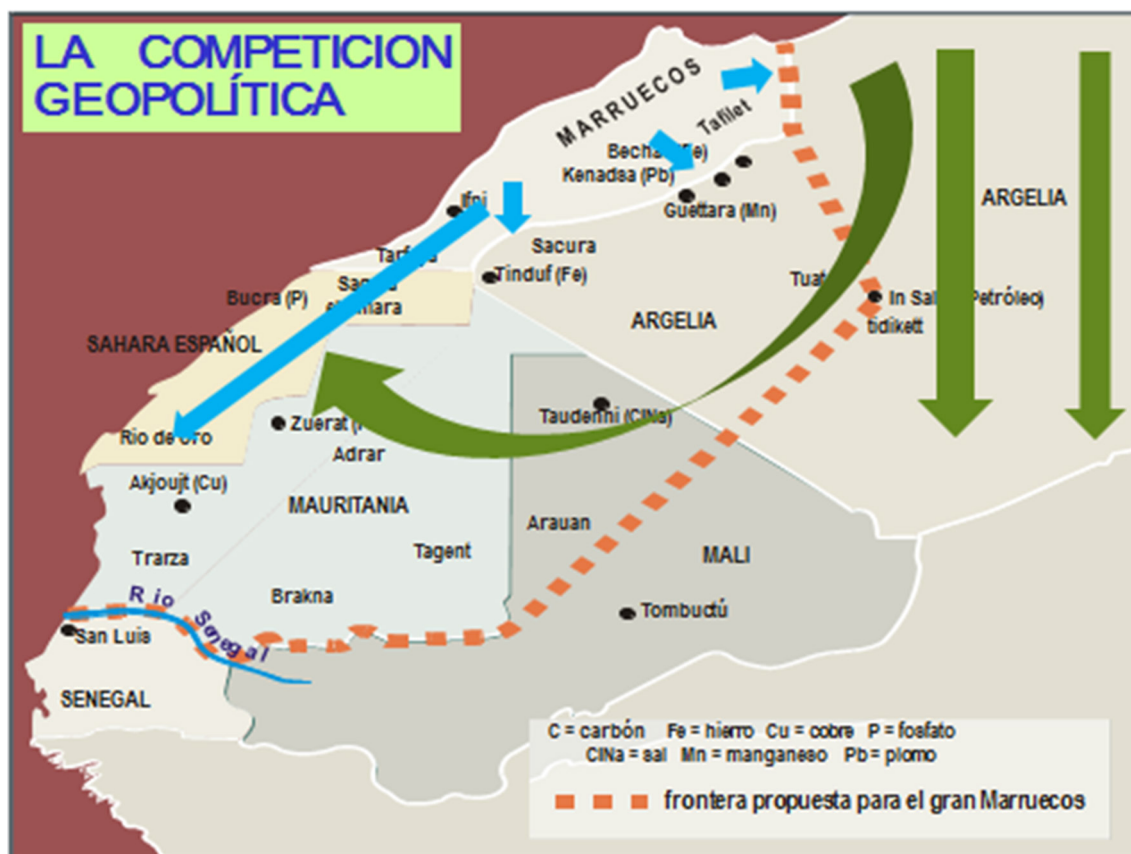


Figura 2. Elaboración Propia

De esta manera, con la ocupación del Sáhara occidental a partir de 1976, Marruecos cayó en el error de cálculo de considerar que la expansión territorial equivalía a mayor seguridad<sup>27</sup> sin darse cuenta de que la expansión produce tanto ganancias como pérdidas y que ambas son acumulables. La expansión resulta atractiva para Marruecos ya que le permite adquirir nuevos recursos que aumentan su poder para competir con Argelia, al tiempo que evita que esos recursos caigan en manos de su adversario. Pero esta forma de razonamiento es opuesta al equilibrio de poder y se sustenta en el convencimiento erróneo de que la otra parte, Argelia, no reaccionaría ante este acto de expansión. Al adoptarlo Marruecos asumió el riesgo de que una eventual derrota, como estuvo cerca de sufrir en el periodo de la guerra entre 1976 y 1988 en el Sahara, afectaría gravemente a su estatus de potencia regional por el desgaste de recursos económicos y militares, la pérdida de profundidad estratégica, o el deterioro interno y externo del país<sup>28</sup>.

Argelia, por su parte, basa su política de seguridad en la consolidación de los inmensos territorios del Sahara otorgados por Francia en el momento de su independencia, e intentaría completarlos con la apertura de un corredor marítimo a través del Sahara Occidental hasta el Atlántico, cercando así a Marruecos y alcanzando una posición hegemónica en el Magreb. En este sentido, el imperativo geopolítico de mantener el poder relativo adquirido en la independencia hace perentorio que su política de segu-

27 SNYDER, J. (1991). *Op.Cit.* pp. 1-20.

28 JORDÁN (2013). pp. 25-26.

ridad contemple como segundo imperativo derivado del anterior, el de «defender las fronteras»<sup>29</sup> oponiéndose de manera activa y, si es preciso, violentamente, a cualquier intento de cuestionar su integridad territorial, como se puso de manifiesto en 1963 durante la «Guerra de las Arenas» contra Marruecos.

El hecho de que la competencia entre las dos potencias magrebíes se materialice en el territorio del Sahara Occidental tiene ventajas estratégicas para ambos Estados ya que la confrontación tiene lugar en este territorio externo evitando hacerlo en los territorios propios de soberanía e indicaría que ambos Estados habrían caído en lo que Snyder denomina «mitos del imperio», entendidos como la apuesta por la expansión territorial como una forma de incrementar su poder y garantizar su seguridad<sup>30</sup>. De esta manera, aunque el objetivo final de la expansión sería la obtención de una mayor seguridad, su comportamiento real en el camino hacia el logro de este objetivo sería virtualmente indistinguible del simple y puro engrandecimiento territorial<sup>31</sup>.

### Equilibrio de poder y mecanismo de compensación

La anarquía estructural inherente al sistema y a la inexistencia de una autoridad internacional capaz de hacer cumplir coactivamente los compromisos hace que ninguno de los dos Estados pueda considerarse absolutamente seguro, o permanentemente seguro. Ambos Estados son inseguros de una u otra manera; lo único que varía es el grado de inseguridad. Consecuentemente, Marruecos y Argelia tienen que asumir políticas de seguridad que se basan en la desconfianza mutua.

El éxito o fracaso de estas políticas depende de las respuestas que cada uno de ellos proporciona a las acciones del otro pudiendo identificarse ciertas características comunes en cuanto a su comportamiento, que se repiten y que permanecen constantes a lo largo del tiempo. Estos elementos son los propios de la *Realpolitik*: los intereses del Estado prevalecen sobre cualquier otra consideración y las necesidades de la política de seguridad surgen de la competición permanente e ilimitada entre ambos Estados<sup>32</sup>.

Ello quiere decir que la seguridad nacional y las cuestiones políticas que se derivan de la competición continua constituyen si no la única, sí la principal finalidad de la política tanto de Marruecos como de Argelia. En este sentido, ambos Estados son revisionistas ya que solo se sentirán satisfechos con el estatus quo cuando se conviertan

---

29 JORDÁN, J. (2018). Un modelo de análisis geopolítico para el estudio de las relaciones internacionales, Documento Marco, DIEEEM04-2018), Instituto Español de Estudios Estratégicos. P. 14.

30 SNYDER, J. (1991). *Myths of Empire. Domestic Politics and International Ambitions*, Ithaca and London, Cornell University Press. pp. 1-20.

31 SNYDER, G.H (2002). «Mearsheimer's World-Offensive Realism and the Struggle for Security». *International Security*, vol. 27 n. 1. pp. 149-173.

32 WALTZ, K. (2001). *Man, the State and War*, New York, Columbia University Press. pp. 210-217.

en hegemones en su región. Ahora bien, como ninguno de ellos tiene, en la práctica, capacidades para lograrlo, su relación está abocada a una competencia permanente, en la que cada uno busca maximizar sus eventuales ventajas comparativas frente al otro.

El hecho de que Marruecos y Argelia presenten características similares en sus comportamientos como Estados, con independencia de las diferencias estructurales (políticas, económicas, sociales, etc.) entre ambos, hace que la socialización del sistema regional termine por consistir en que sus políticas de seguridad se imitan la una a la otra, en un proceso de adaptación mutua<sup>33</sup>. Si Marruecos se rearma, también lo hace Argelia y si esta se expande, lo mismo ocurre con Marruecos. La interacción entre ambos Estados provoca la similitud de sus pautas de comportamiento internacional debido a las desventajas que se derivan de no emplear las conductas exitosas utilizadas por su adversario.

De esta manera, ambos Estados determinan su política de seguridad de acuerdo con el cálculo de sus necesidades de seguridad basado en la comparación con la otra potencia y el éxito de estas políticas viene dado en función de su capacidad de preservación, expansión y fortalecimiento del Estado. La *Realpolitik* proporciona, así, una lógica racional de la seguridad tanto para Marruecos como para Argelia y esta lógica se extiende en el tiempo con independencia de los diferentes periodos históricos a los que se aplica desde su constitución como Estados modernos.

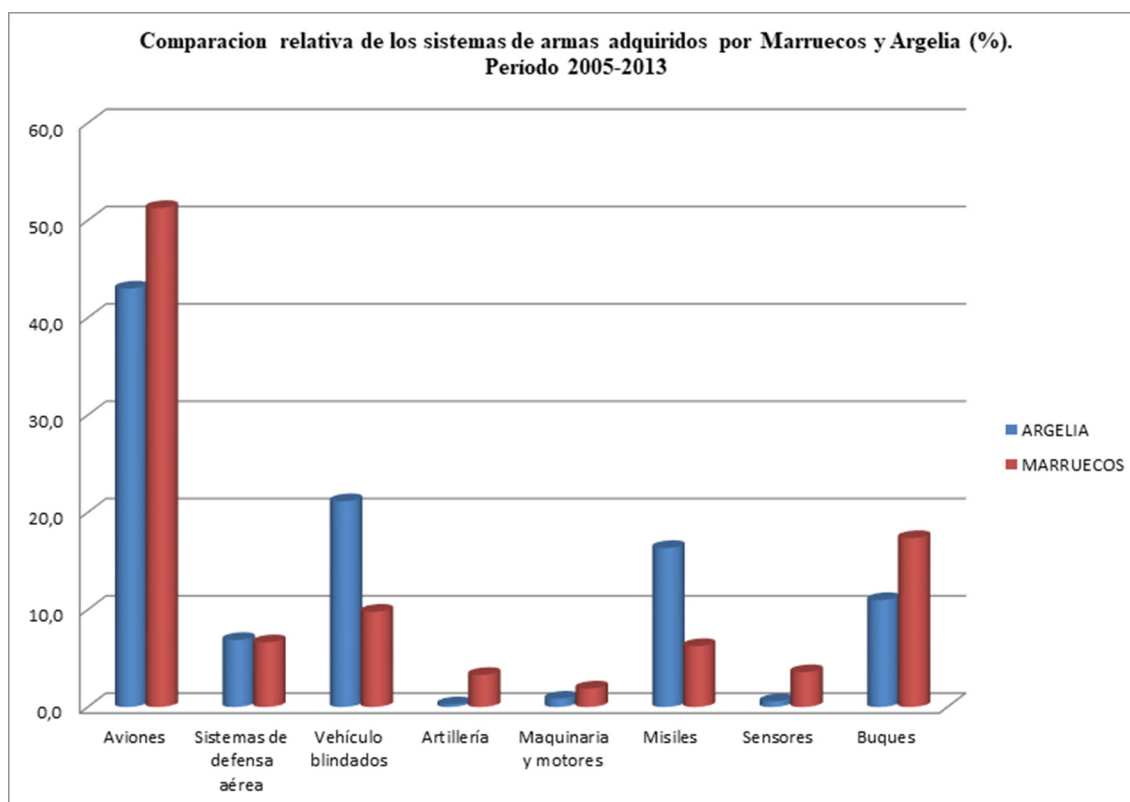


Figura 3. Fuente: Elaboración con datos de SIPRI, Trend Indicator Value

33 BARNARD, Ch. (1948). On planning for world government. Organization and Management. Cambridge, Harvard Press University. pp. 148-152.

Marruecos y Argelia, como Estados, tienen capacidades militares ofensivas superiores a otros Estados de la región (Túnez, o Mauritania), pero no uno respecto al otro, lo que establece una situación de verdadero equilibrio de poder en el Magreb entre dos potencias que compiten por la primacía regional. Su peso geopolítico equivalente hace que la política del equilibrio de poder sería la única útil para explicar la seguridad en la región al impedir que una potencia se imponga a la otra.

El equilibrio de poder entre Marruecos y Argelia, los dos únicos Estados con capacidad potencial de convertirse en líderes, constituye el estado normal del sistema de seguridad regional del Magreb y se basa en las dos siguientes proposiciones: en primer lugar, tanto Marruecos como Argelia son actores que actúan en un margen de seguridad cuyo mínimo es su propia preservación y cuyo máximo, lograr el dominio regional. En segundo lugar, ambos Estados intentan por cualquier medio lograr los objetivos que persiguen. Estos objetivos se clasifican en dos categorías: los esfuerzos internos para aumentar su capacidad económica, incrementar su poder militar y desarrollar estrategias de seguridad acertadas; y los esfuerzos externos para fortalecer y extender las alianzas propias y su dominio territorial, o para disminuir y reducir el del adversario.

En el momento en que se rompe el equilibrio y uno de ellos aparece como eventual ganador (como ocurrió, por ejemplo, durante la invasión del Sahara Occidental por parte de Marruecos en 1976), el desequilibrio se compensa intensificando el Estado perjudicado los esfuerzos para reestablecerlo (por ejemplo, apoyando al Frente Polisario por parte de Argelia), todo ello sin la necesidad de que exista un agente superior que favorezca, o que impida a cualquiera de ellos, el empleo de todos los instrumentos de poder nacional de que dispone para lograr sus propósitos en pro o en contra del restablecimiento del equilibrio.

Ambas potencias, Marruecos y Argelia, tienen interés en ganar frente a la otra porque ello las convierte en hegemónicas y ninguna tiene interés en que la otra gane, lo que favorece el equilibrio. Al contar con poderes nacionales equivalentes, ambas entienden que, si el equilibrio se rompe y una de ellas resulta vencedora, el perdedor queda a merced del más fuerte, por lo que los incentivos para impedirlo por parte del eventual perdedor son muy grandes.

Por otra parte, la falta de una autoridad internacional que ordene coactivamente la anarquía del sistema y proporcione confianza a los actores regionales hace que Marruecos y Argelia interpreten sus propias medidas como defensivas y las medidas del otro como una amenaza potencial siguiendo un modelo de espiral<sup>34</sup>. El resultado es que, cualquier acción de uno de ellos destinada a aumentar su seguridad, —como pueda ser el aumento de su fuerza militar, la expansión territorial, o la búsqueda de alianzas—, lleva al otro a responder con medidas similares. Cuando uno de ellos aparezca poten-

---

34 JERVIS, R. (1976). *Perception and Misperception in International Relations*, New Jersey, Princeton University Press. pp. 167-174. También JERVIS, R. (1978). *Cooperation under the Security Dilemma*, *World Politics* Vol. 30, 2. pp. 58-113.

cialmente como ganador, el otro tiende a «compensarlo», incrementando sus propias capacidades, o formando alianzas con otros actores regionales (Túnez, Mauritania) o extrarregionales (Estados Unidos, Francia, España). Es lo que los realistas denominan *offshore balancing*<sup>35</sup>. En estas circunstancias, el equilibrio se convierte en el comportamiento más lógico, dado que evita poner en riesgo la seguridad del sistema.

Si el mecanismo de compensación no resulta suficiente para restablecer el equilibrio, se produce un incremento de la tensión que puede desembocar en conflicto, aun cuando ninguna de las partes realmente lo desee. La razón está en que, tanto Marruecos como Argelia, entienden que cualquier refuerzo de la política de seguridad de la otra parte está motivada, no tanto por la necesidad de aumentar su seguridad, como por su «voracidad» expansiva<sup>36</sup> y asumen que los verdaderos motivos de su adversario son más agresivos de lo que inicialmente pudieran pensar<sup>37</sup>. Desde esta perspectiva subjetiva, ambos Estados desconfían tanto el uno del otro que sus políticas de seguridad se construyen en base al peor escenario sobre las intenciones recíprocas. Más que identificarse con los problemas de seguridad recíprocos, Marruecos y Argelia tienen una visión egoísta de su seguridad que les hace indiferentes a los problemas del otro. De esta manera, las políticas de Marruecos y Argelia dirigidas a satisfacer sus necesidades de seguridad tienden a producir, paradójicamente, una creciente inseguridad.

También puede ocurrir que algún actor regional secundario (Mauritania, Túnez, Libia) entienda que el triunfo eventual de una de las dos potencias, Marruecos o Argelia, es inevitable y prefiera situarse en el furgón de cola (por ejemplo, Mauritania con respecto a Marruecos hasta 1979 durante la guerra en el Sahara contra el Frente Polisario), antes que construir nuevas coaliciones dirigidas a impedir que nadie se alce como ganador. En estas circunstancias, el *Bandwagoning*, se convierte en el comportamiento principal y más sensato de los restantes Estados, dado que garantiza ganancias para todos, al tiempo que garantiza evitar poner en riesgo la seguridad de los más débiles<sup>38</sup>.

## Cooperación contra enfrentamiento en el Magreb

Al tratarse de países de peso geopolítico equivalente que han adoptado políticas de seguridad expansivas, cada uno de ellos percibe al otro como un Estado que debería sentirse seguro (no hay intención de amenazarle) pero que, sin embargo, tiene una política de seguridad agresiva, mientras que se ven a sí mismos como Estados poten-

---

35 MEARSHEIMER (2014). *Op.Cit.* pp. 235-266.

36 GLASER, Ch. (1997). *The Security Dilemma Revisited*, World Politics, Vol. 50, 1, 171-201, Cambridge, Cambridge University Press. pp.178.

37 SNYDER, G. (1984). *The Security Dilemma in Alliance Politics*, World Politics, Cambridge, Cambridge University Press. pp. 468-70.

38 MEARSHEIMER (2014). *Op.Cit.* pp.162-164.

cialmente inseguros (se sienten amenazados por el otro) que ejercitan una política de seguridad defensiva<sup>39</sup>.

La consecuencia es que resulta muy difícil que ambos disfruten simultáneamente de altos niveles de seguridad, ya que cuando cualquiera de ellos adopta medidas tendentes a aumentar la propia, el otro responde de una manera equivalente buscando recuperar su capacidad para defenderse. La cooperación se hace más difícil mientras que, por el contrario, la competición, a través de la carrera de armamentos y la expansión territorial se hace más intensa<sup>40</sup>.

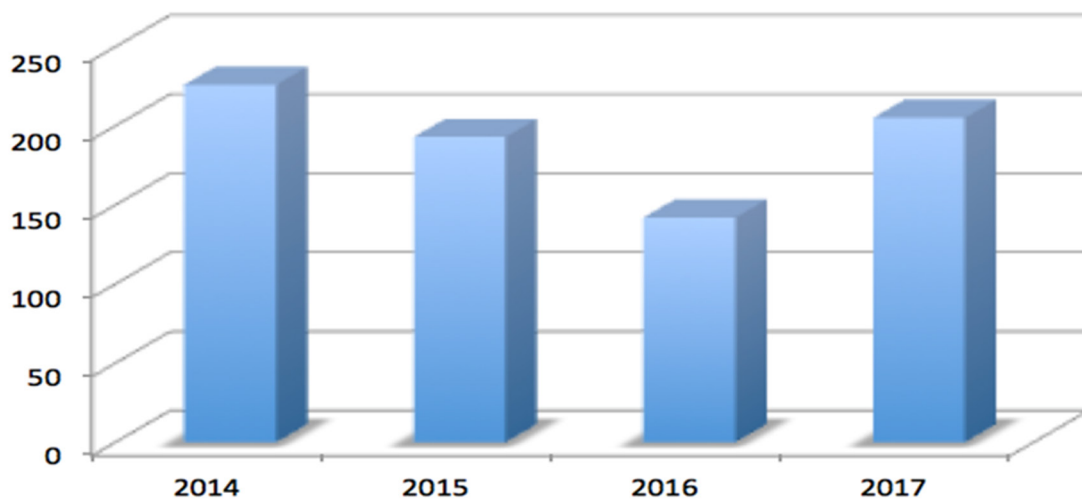


Figura 1: número de ataques terroristas en Europa en el periodo 2014-2017

No cabe esperar, en esta concepción realista, que los dos Estados fuertes, Marruecos y Argelia, se alíen entre sí, pero sí que busquen otros Estados débiles que los refuercen. Para que se estableciera una alianza estratégica cooperativa entre los dos Estados potencialmente dominantes, Marruecos y Argelia, sería necesario que ambos Estados tuvieran sistemas económicos, políticos, o ideológicos convergentes, similares, o compatibles lo que no ocurre en el Magreb. Esta es la tesis defendida por Raymond Aron quien coincide con Kissinger al afirmar que solo cuando existe un nivel suficiente de convergencia sobre la base de la coexistencia pacífica y la confianza mutua, es posible establecer una alianza estratégica<sup>41</sup>.

También sería preciso, para que se produjera la cooperación, que ambos Estados estuvieran de acuerdo en la consecución de objetivos comunes, como podría ser man-

39 GLASER, Ch. (1992). *Political Consequences of Military Strategy: Expanding and Refining the Spiral and Deterrence Models*, *World Politics*, Vol. 44, 4, Cambridge University Press. pp. 501-505.

40 HOAG, M. (1961). *On Stability in Deterrent Races*. *World Politics*, 13, 4, Cambridge University Press. pp. 505-27.

41 ARON, R. (1966). *Peace and War. A Theory of International Relations*, New York, Doubleday. pp. 672-75.

tener la estabilidad del Magreb, o la integración regional, lo que permitiría crear un mínimo común de confianza. Es precisamente la dificultad de lograr la compatibilidad de sus grandes objetivos estratégicos, la que proporciona la mejor justificación de porqué sus relaciones se basan en la competición y el enfrentamiento en vez de la cooperación<sup>42</sup>.

A esta limitación hay que añadir varias dificultades específicas que se producen en el ámbito de las relaciones entre Marruecos y Argelia que incentivan la confrontación sobre la cooperación. Por una parte, para cooperar ambos Estados deberían aceptar el *status quo* basado en el equilibrio regional, lo que resulta muy difícil debido al temor de cada uno de ellos de que, en el caso de que ambos lo aceptasen en un momento dado, la otra parte podría cambiarlo en el futuro. Ambos Estados, Marruecos y Argelia, entienden que no existe ninguna garantía de que una actitud cooperativa se mantendría con carácter indefinido en el tiempo.

Es desde esta perspectiva como hay que entender el fracaso de la Unión del Magreb Árabe (UMA), creada como consecuencia de la cumbre magrebí de Argel del 10 de junio de 1988, cuya intención era crear un «Gran Magreb», basado en la civilización arabo-islámica de sus miembros<sup>43</sup>. Aunque, hasta 1994 se firmaron numerosos protocolos y acuerdos de cooperación, sin embargo, pronto se puso de manifiesto las limitaciones de una política de seguridad basada en la cooperación en un entorno regional donde las dos principales potencias seguían compitiendo por el liderazgo propugnando políticas de seguridad territoriales expansivas. La desconfianza mutua sobre las intenciones recíprocas convirtieron en retóricas las intenciones de crear la UMA, hasta el punto de que la última conferencia de alto nivel, que debería haber tenido lugar en 2005, fue cancelada debido a la negativa de Marruecos a participar como consecuencia del apoyo verbal de Argelia a la independencia del Sahara Occidental.

Ahora bien, el fracaso de este proyecto mostraba que el equilibrio pretendido era inestable, porque sus efectos estaban circunscritos a un espacio temporal representado por el tiempo que necesitaba Marruecos para consolidar su ocupación del Sahara y Argelia para concluir la guerra civil contra la insurgencia terrorista del Frente Islámico Armado. La UMA como proyecto de integración regional no podía funcionar en tanto en cuanto los Estados que la formaban, principalmente Marruecos y Argelia, no tenían intereses comunes lo suficientemente fuertes como para favorecer su pertenencia y ambos cuestionaban el equilibrio buscando aumentar su poder relativo.

Si verdaderamente hubieran buscado su propia seguridad basada en la cooperación, les hubiera bastado con renunciar a la expansión territorial y aceptar una cierta paridad en cuanto a capacidades militares que garantizaran el mantenimiento del *status quo*. Un modelo de seguridad regional basada en la cooperación exigía, tanto a Marruecos

---

42 FEARON, J. (1995). *Rationalist Explanations for War*. International Organization, 49, 3, Massachusetts, MIT Press. pp. 379-414.

43 BALTA, P. (1990). *Le Grand Maghreb. Des indépendances à l'an 2000*, Paris, La Découverte. pp. 236-251.

como a Argelia, hacer hacerse concesiones mutuas para corregir el exagerado sentimiento de inseguridad de la otra parte sin arriesgar excesivamente la propia. Estas incluirían medidas tales como aceptar unilateralmente doctrinas militares defensivas, o modificar las capacidades de las fuerzas desplegadas en beneficio de las defensivas, algo que ninguno de ambos Estados estaba dispuesto a aceptar.

A ello habría que añadir la propia naturaleza expansiva de ambos Estados que, en ambos casos, no estaría justificada por razones de seguridad<sup>44</sup>, sino por la concepción ideológica de sus políticas de seguridad. Argelia habría conseguido su expansión territorial el momento de independencia cuando, por un azar de la historia, Francia le transfirió en los Acuerdos de Evian una porción considerable del Sahara que nunca había formado parte de su territorio, situándole en una posición geopolítica ventajosa. Por su parte, Marruecos diseñó, desde el fin del protectorado, una concepción del estado basado en la idea del «Gran Marruecos» buscando expandir sus fronteras a territorios que nunca le han pertenecido.

Para ambos Estados, evitar la sobreexpansión y limitar su ambición territorial al Sahara Occidental constituye una muestra de «buen sentido estratégico»<sup>45</sup> ya que cualquier intento de dominar la región por la fuerza puede conducirle a una dolorosa derrota ante una previsible coalición del resto de los Estados. Más que de seguridad, se trata de incrementar la riqueza nacional, posición regional, prestigio internacional y de reforzar al Estado, a través del control de espacios, o recursos fuera de los territorios históricos.

De esta manera, el expandir el área de control territorial resultaría preferible a optar por el mantenimiento del *statu quo* basado en la cooperación, ya que les proporciona a ambos más ventajas. Incluso en el caso de que pudiera establecerse un mecanismo de cooperación estrecho entre ambos Estados (como fue, por ejemplo, la fallida creación de la Unión del Magreb Árabe en 1989), ninguno de ambos actores estaría dispuesto a cooperar a menos que entienda que el otro también lo hace en la misma medida<sup>46</sup> lo cual, en un entorno de desconfianza como es el Magreb, resulta muy difícil de conseguir.

El resultado es que ninguno acepta que, la estabilidad en el Magreb basada en el equilibrio, debe ser el objetivo final del *statu quo* y ambos asumen que deben utilizar cualquier oportunidad que se les presente para modificarlo en su beneficio. Puede decirse que las ventajas territoriales obtenidas en la independencia por Argelia y las aspiraciones marroquíes contenidas en su proyecto de «Gran Marruecos» han creado, en un contexto regional limitado como es el del Magreb, las condiciones estructurales que favorecen la confrontación; en estas circunstancias el equilibrio de poder no es suficiente para frenar las aspiraciones de los dos Estados ya que ambos son revisionis-

---

44 GLASER (1992). *Op.Cit.* P. 501.

45 MEARSHEIMER (2014). *Op.Cit.* P. 210.

46 JERVIS (1978). *Op.Cit.* pp.167-68.

tas y aspiran a la hegemonía regional<sup>47</sup>. La única razón por las que ninguno de ambos Estados haya logrado hasta ahora la hegemonía es porque ambos conocen que, en circunstancias de equilibrio de poder, «los costos de la expansión generalmente exceden los beneficios»<sup>48</sup>. Solo si uno de ellos contara con una sustancial ventaja de poder sobre el otro se comportará de manera más agresiva porque tendría entonces «la capacidad, así como el incentivo para hacerlo»<sup>49</sup>.

Un problema adicional se plantea con el propio concepto del *statu quo*, entendido como algo más que la conservación del territorio. Este incluiría la defensa de los intereses, las influencias sobre otros Estados y las alianzas regionales, el libre acceso a los recursos materiales necesarios por funcionamiento del país, la aprobación de los ciudadanos de las políticas de su gobierno, el desarrollo económico, el prestigio del país, etc. Es decir, todos aquellos aspectos no territoriales que ambos Estados entienden afectan a su propia seguridad. Si Marruecos y Argelia tuvieran la misma concepción de lo que significa el *statu quo* y dieran la misma importancia a todos los aspectos que lo forman, sería relativamente fácil lograr un consenso que favoreciese el equilibrio, ya que las discrepancias podrían ser minimizadas. Pero cuando los intereses que tienen que proteger son muy grandes y las concepciones ideológicas en que se fundamenta cada Estado son distintas, a cada uno de ellos le resulta más difícil mantener el *statu quo*, al incrementarse el dilema de la seguridad y, con ello, el potencial de que se produzca un conflicto entre ambos Estados, lo que exige mayores esfuerzos para mantener el equilibrio.

El problema del mantenimiento del *statu quo* se convierte en insoluble cuando un Estado piensa que garantizar su seguridad le exige amenazar o atacar al otro. Cuando ambos Estados, Marruecos y Argelia, comparten esta creencia, o cuando cada uno de ellos piensa que el otro la comparte, se entra en una espiral de rearme en la que «quien para de crecer, empieza a pudrirse»<sup>50</sup>. También se puede llegar a la misma situación si uno o ambos Estados piensan que, cuando el otro se sienta completamente seguro, buscará sacar partido de su posición ventajosa atacando su territorio o sus intereses.

## La gestión del dilema de la seguridad

El dilema de la seguridad explica que, en un contexto de incertidumbre, el Estado se encuentra en el peor escenario, es decir, en una situación en la que Estados adyacentes pueden ser más poderosos que él; por tanto, trata de aumentar su poder para sentirse seguro. El incremento de poder de este Estado aumenta la inseguridad de los otros

---

47 JORDAN (2013). *Op.Cit.* P.24.

48 MEARSHEIMER, J. (1990). Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War. *International Security*, Vol. 15, No. 1. P. 10.

49 MEARSHEIMER, J. (2014). *Op.Cit.* P. 37.

50 ULAM, A. (1968). *Expansion and Coexistence*, New York, Praeger. P. 5.

que, de nuevo, incrementan su poder dando lugar a un ciclo de inseguridad que puede desembocar en la guerra, incluso del caso de que los Estados no quieran perjudicarse unos a otros. Como afirma Butterfield «la guerra más grande de la historia puede tener lugar sin la intervención de grandes criminales dispuestos hacer daño deliberadamente: podría ser producido entre dos potencias que estuvieran desesperadamente ansiosas por evitar cualquier tipo de conflicto»<sup>51</sup>. Es la incertidumbre y la ansiedad acerca de las intenciones de los vecinos, lo que Herz considera el simple instinto de autoconservación<sup>52</sup> la que produce el círculo vicioso del dilema de la seguridad y lleva los estados a la competición por adquirir mayor poder.

Por su parte Jervis, el autor que más ha contribuido a introducir el dilema de la seguridad dentro del cuerpo doctrinal de la teoría de las relaciones internacionales, indica que el dilema se produce en el contexto anárquico de las relaciones internacionales, cuando «los medios con los cuales un Estado intenta incrementar su seguridad, reducen la seguridad de otros»<sup>53</sup>. Aunque el término «medios» suele referirse, más que al tamaño de las Fuerzas Armadas, a la habilidad de un Estado para llevar a cabo misiones militares<sup>54</sup>, la lógica del dilema de la seguridad es más amplia e incluye la decisión de expandirse territorialmente o de formar, o participar en alianzas<sup>55</sup>.

La lógica del dilema de la seguridad explica, así, por qué el refuerzo de la política de seguridad de uno de ellos puede resultar provocador para el otro. Las ventajas que uno adquiere rearmándose o expandiéndose pueden ser contraproducentes, ya que si uno de los Estados se hace demasiado fuerte y, por tanto, más difícil de disuadir, el otro Estado se siente más inseguro, lo que provoca su reacción con el resultado final de una disminución de la propia seguridad del Estado que se rearma o se expande<sup>56</sup>. Por otra parte, si un Estado es demasiado débil asume «grandes peligros» ante el otro, si este tiene intenciones agresivas<sup>57</sup>. La consecuencia sería un proceso de acción y reacción siguiendo las pautas de lo que Glaser denomina el «modelo de espiral», entendido como un proceso de deterioro progresivo, que se traduce en una situación de tensión creciente entre los dos Estados producto de mecanismo que se refuerza a sí mismo<sup>58</sup>.

---

51 BUTTERFIELD (1951), Herbert. *History and Human Relations*, New York, Collings. pp.19-22.

52 HERZ, J. (1951). *Political Realism and Political Idealism*, Chicago, University of Chicago Press. P. 157.

53 JERVIS (1978). *Op.Cit.* P. 169.

54 SNYDER, G. (1996). *Process Variables in Neorealist Theory*, *Security Studies*, 5, 180-183. Oxford, Routledge. pp.180-183.

55 GLASER, Ch. (1997). *Op.Cit.* pp.175.

56 GLASER, Ch. (1997). *Op.Cit.* pp.174.

57 JERVIS (1976). *Op.Cit.* P. 58.

58 TANG, S (2009). *The Security Dilemma: A Conceptual Analysis*, *Security Studies*, Vol. 18, 3. P. 616.

En este sentido, el modelo de espiral aplicado al ámbito regional del Magreb obedece a un verdadero dilema de la seguridad entre dos Estados expansivos cuyos intereses son irreconciliables y su severidad está condicionada tanto por factores físicos y materiales, como pueda ser la tecnología y la geografía, como por factores psicológicos, como son las percepciones erróneas<sup>59</sup>. Es precisamente la severidad del dilema de la seguridad, aplicada en este caso, a Marruecos y Argelia, la que mejor explica su propensión a sobreexpandirse<sup>60</sup>.

En este entorno, cuando se intenta crear una zona de expansión en un espacio geográfico, como ocurrió con la ocupación por parte de Marruecos del Sahara Occidental en 1976, se alimenta una política expansiva de seguridad que exige proteger continuamente lo que se va adquiriendo, a medida que crece la intensidad con la que la otra potencia regional se opone a la misma. La expansión crea, así, un ciclo de poder que supone mayores responsabilidades y un mayor compromiso, lo que a su vez requiere mayor poder y un mayor desgaste en ambas partes que tienen que emplear un volumen cada vez mayor de su poder nacional para consolidar las ganancias o mantener la expansión territorial, en vez de utilizarlo para otros aspectos, como es el desarrollo interno del país. El peligro que representa entrar en esta dinámica perversa es el de caer en la sobreexpansión<sup>61</sup> en la que los costes de ganancias territoriales adicionales superan a los beneficios<sup>62</sup>, un proceso que resulta muy difícil romper porque cualquier retirada o abandono, aunque sea en un espacio que no se considera estratégico, se interpreta, en el contexto competitivo del Magreb, como un síntoma de debilidad, lo que a su vez da a la potencia rival un incentivo para su propia expansión.

De esta manera, aunque Marruecos y Argelia constituyen un paradigma del dilema de la seguridad, ambos Estados han obviado tradicionalmente este axioma y han tendido a establecer para su propio país unos niveles de seguridad muy altos, pensando que la política es, fundamentalmente, política de seguridad y que esta se reduce a una simple cuestión de capacidades militares. Al no entender que cualquier intento de aumentar su propia seguridad se traduce normalmente en reducir la misma, —debido a la reacción que se produce en el otro contendiente regional que interpreta que disminuye la suya—, ambos Estados han terminado por asumir que, ante cualquier duda, basta con un mayor nivel de rearme y una mayor apuesta por la expansión territorial, para incrementar la propia.

En este sentido, Marruecos y Argelia entienden que si mostraran una excesiva sensibilidad hacia el dilema de la seguridad, correrían el riesgo de interpretar una conducta

---

59 TAGLIAFERRO, J. (2000-2001). *Security Seeking under Anarchy: Defensive Realism Revisited*, *International Security*, Vol. 25, 3, 159. Massachusetts, MIT Press Stable. P. 137.

60 SNYDER (1991). *Op.Cit.* P. 317.

61 *Ibíd.* P. 24.

62 GILPIN, R. (1981). *War and Change in International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press. Cap. 4.

agresiva de su competidor regional como la de un Estado que se siente inseguro pero que, no obstante, solo pretende mantener el *statu quo*. El resultado sería desastroso ya que podrían ser derrotados por su adversario. Ningún gobierno que considera posible una guerra, aunque no la desee, decía Bismarck «será tan tonto como para dejar al enemigo la elección del tiempo y ocasión y quedarse a esperar el momento que es más conveniente para el enemigo»<sup>63</sup>. Al no entender el razonamiento que guía el dilema de la seguridad, el resultado es una situación de mayor tensión entre Marruecos y Argelia, producto de unos niveles de rearme más elevados de lo que objetivamente se requiere para mantener el *statu quo*.

La razón que explica que ambos Estados diseñen sus políticas de seguridad en base al dilema de la seguridad, es la dificultad que tienen de manifestar sus intenciones pacíficas dado los riesgos que implica hacerlo en un contexto como el del Magreb, en el que el concepto de seguridad está muy acentuado. La realidad es que tanto a Marruecos como Argelia le resultaría muy difícil cambiar sus políticas de seguridad y utilizar una política de signos externos para manifestar sus intenciones pacíficas y evitar unas relaciones competitivas. Conseguir un adecuado equilibrio de seguridad entre ambos Estados en unos niveles armamentísticos bajos resulta muy difícil dados los elevados riesgos de un cálculo inadecuado de las posibilidades de éxito, por lo que tradicionalmente Marruecos y Argelia han tendido a calcular de una manera muy conservadora, aceptando unos niveles de rearme superiores a los que objetivamente requiere garantizar su seguridad frente al otro.

Desde esta perspectiva, si admitiéramos *a priori* que las políticas de seguridad de Marruecos y Argelia se guían por el dilema de la seguridad, y dado que ambos tienen un peso geopolítico equivalente, se podría lograr, en un entorno de confianza y políticas de seguridad no expansivas, un incremento de la seguridad de ambos, conforme a los planteamientos del dilema de la seguridad, sobre unos niveles de rearme más bajos.

El problema es que, más que por el dilema de la seguridad, ambos Estados se comportan siguiendo los planteamientos del realismo ofensivo y hacen un análisis de su seguridad basado en el peor escenario adoptando políticas expansivas y de rearme. Consecuentemente, las medidas cooperativas que buscan reducir el nivel de confrontación entre ambos Estados tienden a ser dejadas de lado a pesar de que ambos tienen un interés objetivo en la restricción mutua de sus niveles de armamento, por medio del control de armamentos<sup>64</sup>.

El resultado es que Marruecos y Argelia buscan satisfacer sus intereses y garantizar su seguridad de una forma que produce la continua competición entre ellos. Cuando uno de los Estados adopta una política de seguridad expansiva y se dota de fuerzas

---

63 FISCHER, F. (1975). *War of Illusions*, New York, Norton. P. 461.

64 SCHELING, T., HALPERING, M. (1961). *Strategy and Arms Control*, Twentieth New York, Century Fund. P. 2.

militares que son más grandes o más amenazantes para el otro de lo necesario, se cae en una espiral negativa sobre las intenciones recíprocas que termina por reducir la seguridad de ambos. Esto ocurre porque ambos entienden que es el poder militar el que garantiza, en última instancia, la seguridad del Estado y fundamentan sus políticas de seguridad sobre esta idea.

Estas convenciones son las que definen las políticas de seguridad de Marruecos y Argelia y hacen muy difícil que ambos Estados puedan desarrollar unas políticas de seguridad compatibles y cooperativas, cuyo objetivo sea el mantenimiento de un estatus quo estable, ya que ambos tienden a pensar que su seguridad se basa en el principio de la inseguridad del otro. A diferencia de otros sistemas de seguridad regionales como puede ser la Unión Europea en los que la seguridad entre sus Estados se alcanza mediante políticas exteriores y de defensa caracterizadas por la moderación y la renuncia a la expansión<sup>65</sup>, en el Magreb resulta más difícil negociar y ceder para alcanzar la seguridad mutua<sup>66</sup>, lo que hace que el dilema de la seguridad, enfocado desde la perspectiva del realismo ofensivo, sea muy difícil de gestionar.

### «Voracidad territorial» y dilema de la seguridad

Como se ha indicado anteriormente, tanto Marruecos como Argelia tratan de aumentar su seguridad maximizando su poder nacional, por lo que, cuanto más ventaja militar tiene uno de ellos sobre el otro, más seguro se siente, lo que favorece el rearme y la expansión territorial, con independencia de la influencia que ello tenga en la percepción de inseguridad del otro Estado.

Esta concepción propia del realismo ofensivo de las políticas de seguridad de ambas potencias regionales disminuye la importancia del dilema de la seguridad que considera que las ventajas militares pueden ser contraproducentes, ya que hacen al otro Estado más inseguro y, por tanto, más difícil de disuadir provocando como resultado final una disminución de la propia seguridad. La severidad del dilema de la seguridad depende, así, del carácter «voraz» de cada Estado. Al ser el Magreb un sistema regional en el que los dos Estados potencialmente dominantes son «voraces» y tienen políticas de seguridad expansivas, el dilema de la seguridad tiene menos importancia, dado que ambos están más preocupados por su propia seguridad a través del rearme y la expansión que por la inseguridad del adversario<sup>67</sup>.

Pero, además, tratar de reducir la seguridad del adversario termina por reducir la propia en un segundo sentido, al incrementar el valor que el adversario otorga a su

---

65 TALIAFERRO (2000-2001). *Op.Cit.* P. 159.

66 TANG (2009). *Op.Cit.* pp. 587-623.

67 GLASER (1997). *Op.Cit.* P. 190.

propia expansión territorial como forma de aumentar la seguridad, lo que hace más difícil el que pueda ser disuadido<sup>68</sup>. Un adversario que se siente débil podría entender que la expansión le resulta conveniente, ya que refuerza la seguridad en sus fronteras, le proporciona profundidad estratégica y un mayor acceso a recursos que se «acumulan» a su poder nacional<sup>69</sup>.

La combinación de ambas perspectivas en el contexto del Magreb, hace que tanto Marruecos como Argelia busquen, con carácter general, maximizar su poder nacional comportándose como Estados expansivos, más que como Estados pacíficos que buscan simplemente garantizar su propia seguridad, evitando cualquier rearme o expansión territorial que haga sentir a su vecino inseguro. Al hacerlo, terminan por lograr el efecto contrario como es una disminución de la misma.

No obstante, el dilema de seguridad sigue teniendo cierta utilidad en el sistema regional del Magreb para explicar porque unos Estados cuyas políticas de seguridad siguen unas pautas de comportamiento egoístas de carácter expansionista pueden, a pesar de ello, tener una interacción positiva. Dado que las políticas de ambos Estados están dirigidas hacia los intereses de seguridad, el dilema de la seguridad tiene aplicación, con independencia de las intenciones expansivas de ambos Estados<sup>70</sup>.

El dilema de seguridad se encuentra tan exacerbado en el Magreb que puede considerarse un dilema viciado que sigue las pautas de un ciclo creciente de acción y reacción. Ambas partes se temen tanto como consecuencia de la incertidumbre y el miedo generados por sus políticas de seguridad y sus comportamientos externos, que terminan por sentirse inseguros.

Al tratarse de un dilema de seguridad particularmente intenso, ambos pueden decidir que su seguridad les exige perseguir una política expansiva por lo que sus intenciones se hacen agresivas lo que les convierte en Estados realistas ofensivos. De esta manera, el dilema de seguridad se transforma en una espiral que toma la forma de «amenaza mutua, o punto muerto», una situación en la que ambos Estados se vuelven agresivos<sup>71</sup>. Esto indica que el dilema de la seguridad, aplicado en este caso al Magreb tiene un carácter universal y no solo condicional<sup>72</sup>. No existe una dicotomía según la cual Marruecos y Argelia buscan incrementar su seguridad y, al mismo tiempo, intentan maximizar su poder relativo ya que «no hay posibilidad que dibujar una línea de separación entre el deseo de vivir (will-to-live) y el deseo de incrementar el poder

---

68 *Ibidem*. P. 177.

69 LIBERMAN: (1996). *Does Conquest Pay? The Exploitation of Occupies Industrial Societies*, New Jersey, Princeton University Press. P. 16.

70 ROE, P (2001). *Actors' Responsibility in Tight, Regular, or Loose Security Dilemmas*, *Security Dialogue* 32, n.º 1, pp.103-116.

71 TANG, S. (2009). *The Security Dilemma: A Conceptual Analysis*, *Security Studies*, 18:3. P. 618.

72 GLASER (1997). *Op.Cit.* pp. (174, 190-91, 199-200)

(“will-to-power”)<sup>73</sup>. Como muestra la Historia el dilema de la seguridad, más que un elemento moderador, ha sido en muchos casos la causa principal de los conflictos. Muchas guerras preventivas que se han justificado en base al dilema de la seguridad, escondían intenciones expansivas<sup>74</sup>, por lo que realmente se asemejan a guerras de expansión motivados por el mismo<sup>75</sup>.

### Dilema de seguridad imperialista frente a dilema de seguridad deliberado

El Magreb representa una situación que Snyder denomina con el término dilema de seguridad imperialista en las que «al menos uno de los estados en el sistema desea expandirse, incluso si esto implica algún riesgo para su seguridad»<sup>76</sup>. Este «dilema de la seguridad imperialista» surge en el Magreb como consecuencias de una competencia regional limitada entre Marruecos y Argelia sobre unos intereses territoriales (Sahel/Sahara) que no se derivan de las necesidades de seguridad, sino que son producto de concepciones geopolíticas enfrentadas. Para alcanzar sus metas políticas, los dos competidores regionales desarrollan fuerzas militares ofensivas con el propósito de intimidar al adversario.

El resultado es una carrera armamentista en la que ambos oponentes intentan demostrar que tienen las capacidades suficientes para lograr sus objetivos. En este sentido, el «dilema de la seguridad imperialista» en el Magreb constituye un verdadero dilema de seguridad porque en un contexto de competición aguda «ambos competidores pueden preferir algún tipo de compromiso a una gran guerra, si bien son incapaces de alcanzarlo porque la dinámica de la carrera de armamento y la política arriesgada hacen sus intereses incompatibles»<sup>77</sup>.

Desde una perspectiva complementaria, y siguiendo a otros autores como Wheeler y Booth se podría hablar también de un «dilema de seguridad deliberado» para diferenciarlo explícitamente del dilema de seguridad no intencionado tal como lo definieron originalmente Butterfield, Herz y Jervis<sup>78</sup>. Desde esta perspectiva, el Magreb se asemejaría a un escenario en el que un Estado que inicialmente acepta el *status quo* adopta deliberadamente políticas de seguridad ofensivas para disuadir a otro, porque

73 NIEBUHR, R (1960), *Moral Man and Immoral Society: A Study in Ethics and Politics*, New York, Charles Scribner' Sons. P. 42.

74 TAGLIAFERRO (2000-01). pp. 147-49.

75 De los diez casos identificados por Taliaferro como agresiones motivadas por razones de seguridad, solo la intervención china la guerra de Corea fue motivada básicamente por un dilema de seguridad. En el resto de los casos, al menos una de las partes tenía intenciones agresivas.

76 TANG (2009). *Op. Cit.* P. 610.

77 JERVIS, R. NED LEBOW, R. GROSS STEIN, J. (1985). *Perceptions of the Security Dilemma in 1914*, Psychology&Deterrance, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press. P. 166.

78 TANG (2009). P. 611.

se ve en una relación de enfrentamiento con él. Este sería el caso de Argelia, satisfecha con el *statu* derivado de los beneficios territoriales obtenidos con la independencia, pero enfrentada a Marruecos por la hegemonía regional.

La formulación convencional del dilema de la seguridad contempla explícitamente la posibilidad de que los estados que aceptan el *statu quo* (es decir, Estados realistas defensivos) al verse amenazados pueden adoptar estrategias deliberadamente «ofensivas» para disuadir a los presuntos agresores (e incluso eventualmente iniciar una guerra preventiva contra ellos). Por lo tanto, esta situación de «dilema de seguridad deliberado» no sería una forma distintiva de dilema de seguridad, sino simplemente un posible resultado de la dinámica de un dilema de seguridad profundo o muy exacerbado que es el que existiría en el Magreb.

Una solución intermedia entre el dilema de seguridad imperialista y el deliberado, es el dilema de seguridad definido por Alan Collins que surge cuando una potencia que acepta el *status quo* (pero es aspirante hegemónico) persigue una política deliberadamente agresiva con sus vecinos para intimidarlos<sup>79</sup>. Se trata de un dilema de la seguridad «inducido por el Estado» cuyo objetivo no es derribar el *status quo* existente, sino más bien consolidarlo haciendo que los demás estén demasiado asustados para desafiarlo. Esta política agresiva no es un precursor de la guerra; en su lugar, está diseñado para proporcionar seguridad al Estado al requerir que los demás se sientan inseguros. El Estado busca una posición de hegemonía, y el dilema de seguridad puede surgir en esta situación porque es poco probable que los otros Estados puedan distinguir este enfoque del de un Estado revisionista que alberga una intención maligna.

Siguiendo a Collins el dilema de seguridad todavía puede operar entre un aspirante a hegemón que busca agresivamente la hegemonía y sus vecinos si el hegemón no busca la guerra sino simplemente la sumisión, o la debilidad de aquellos<sup>80</sup>. Este sería el caso de Argelia, cuya ayuda deliberada a la insurgencia en el Sahara Occidental iría encaminada a debilitar a su adversario Marruecos, con el objetivo último de convertirse en hegemónico en la región.

Con independencia de la calificación que queramos dar al dilema de la seguridad en el Magreb, la región presenta un escenario en el que dos Estados potencialmente dominantes, Marruecos y Argelia actúan como antagonistas compitiendo por la primacía regional, con el objetivo último de convertirse en hegemónicas. Para ello adoptan unas políticas de seguridad expansivas que ignoran que, al implementarlas, plantean a su adversario un dilema de seguridad, agravado por el problema de las percepciones. La falta de información sobre las intenciones de la otra parte alimenta la competición regional y disminuye las posibilidades de cooperación, con lo que el

---

79 COLLINS, A. (2000). *The Security Dilemmas of Southeast Asia*, New York, St. Martin's Press. pp.10-13.

80 COLLINS (2000). pp.10-13. COLLINS, A. (2004). *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association*. Vol. 39(1). pp.32-34.

riesgo de conflicto se mantiene en tanto en cuanto persistan los fundamentos competitivos de sus políticas de seguridad.

### Conclusiones sobre la aplicación de la teoría del realismo ofensivo al Magreb

La visión realista ofensiva de las relaciones internacionales hace que contemplemos el Magreb como un sistema regional anárquico en el que los Estados que lo componen definen sus políticas de seguridad según sus intereses nacionales sin estar sometidos a instancias superiores capaces de imponer su autoridad coactivamente. Las instituciones internacionales como las Naciones Unidas, la Unión Africana, o la Unión Europea actúan como un factor de moderación de sus políticas de seguridad, pero no son suficientes para modificarlas. Ambos Estados son soberanos, pero también dependientes, lo cual quiere decir que no pueden hacer lo que quieran, ni dejar de ser influidos por el otro, ni conseguir todo lo que se propongan. Y ambos asumen que su nivel de autonomía estratégica depende de su tamaño, riqueza, población y extensión territorial.

Al mismo tiempo, el Magreb constituye un sistema bipolar equilibrado en el que dos Estados potencialmente dominantes, Marruecos y Argelia, buscan maximizar su poder para convertirse en hegemónicos en una misma región geográfica. Ambos tratan de imponerse al otro, al tiempo que se oponen a que la otra potencia regional interfiera en el área de acción que consideran de su responsabilidad. El tamaño relativamente grande de estas dos potencias regionales, les proporciona una mayor capacidad y un mayor incentivo para intentar controlar el sistema en su beneficio, por lo que, ambas diseñan sus políticas autónomamente sin tener en cuenta las consideraciones de seguridad del otro competidor regional. El resultado es una mayor competencia por el liderazgo regional y un cuestionamiento continuo de la situación de equilibrio.

En el sistema de seguridad regional del Magreb, Marruecos y Argelia se posicionan en función de su poder nacional y este se estima mediante la comparación de uno frente al otro. Dado que ambos Estados tienen capacidades superiores a los otros Estados de la región (como Túnez, o Mauritania), pero no uno respecto al otro (sus pesos geopolíticos son equiparables), cuanto más poder absoluto tengan y mayor sea el gradiente de poder relativo con respecto al otro, más seguros se sentirán. De ahí que, tanto Marruecos como Argelia asuman que el único nivel aceptable de poder consiste en ser significativamente superior al otro.

Maximizar su posición de poder relativo se convierte en el «interés nacional supremo» de ambos Estados<sup>81</sup> y sus políticas de seguridad van dirigidas a lograrlo, lo que hace que la estructura de relación de ambas potencias se caracterice por una competencia continua. Si Marruecos se rearma, también lo hace Argelia y si esta se expande, lo mismo hace Marruecos. De esta manera, las políticas de seguridad se determinan en

---

81 WALTZ (2001). *Op.Cit.* P.37.

función del cálculo de las necesidades de cada uno de ellos basado en la comparación con la otra potencia competidora y el éxito de esta política se define en función de su capacidad de preservación, expansión y fortalecimiento del Estado. La *Realpolitik* se convierte así en el fundamento de las políticas de seguridad en el Magreb, tanto para Marruecos como para Argelia y su lógica se extiende en el tiempo con independencia de los diferentes periodos históricos a los que se aplica.

Al tener un peso geopolítico equivalente, el resultado es la existencia de un verdadero equilibrio de poder entre dos potencias que compiten por la primacía regional, por lo que la política de seguridad basada en el equilibrio de poder es la que resulta más útil para garantizar la seguridad en la región. El equilibrio entre Marruecos y Argelia, los dos únicos estados que pueden potencialmente convertirse en líderes, constituye el comportamiento normal del sistema de seguridad regional del Magreb, ya que, para cada uno de ellos, su poder en relación con el otro es la clave de su supervivencia<sup>82</sup>. Si uno de ellos aparece como ganador se rompe el equilibrio de poder, como ocurrió cuando Marruecos ocupó el Sahara Occidental en 1976. El desequilibrio se compensa intensificando el Estado perjudicado los esfuerzos para reestablecerlo, como hizo Argelia apoyando al Frente Polisario en su lucha armada contra Marruecos, todo ello sin la necesidad de que exista un agente superior que impida a cualquiera de ellos el empleo de todos los instrumentos de que dispone para lograr sus propósitos en pro o en contra del restablecimiento del equilibrio.

Ambas potencias, Marruecos y Argelia, tienen interés en ganar porque ello las convierte en hegemónicas y ninguna tiene interés en que la otra gane porque queda a merced de ella. Esta situación favorece el equilibrio, ya que al contar con poderes nacionales equivalentes, ambas entienden que, si una de ellas rompe el equilibrio y resulta vencida, el ganador se lo lleva todo y el perdedor queda sometido al más fuerte.

De esta manera, el equilibrio entre estos dos Estados, ambos con vocación de liderazgo, hace que, cuando uno de ellos aparezca potencialmente como ganador, el otro tienda a «compensarlo», expandiéndose territorialmente, incrementando sus propias capacidades, o formando alianzas con otros actores regionales (Túnez, Mauritania) o extrarregionales (Estados Unidos, Francia, España). En estas circunstancias, el *Balancing* se convierte en el comportamiento más lógico, dado que los costes de las alianzas son bajos y se evita poner en riesgo la seguridad del sistema.

En el Magreb, la principal causa de la competición regional, incluso de la confrontación entre ambos Estados, es su voracidad territorial, —cuya expresión singular es el conflicto del Sahara Occidental—, no su sensación de inseguridad como preconiza el dilema de la seguridad. No obstante, el hecho de que ambos Estados tengan un carácter expansionista, no quiere decir que el dilema de la seguridad haya desaparecido. Para ello sería necesario que sus políticas de seguridad fueran pacíficas y estuvieran encaminadas a la defensa de sus propios territorios nacionales y que, además, cada uno de ellos estuviera convencido de las intenciones benévolas del otro.

---

82 Abide. P. 210.

Pero no ocurre así, no solo por el carácter expansivo de sus políticas de seguridad, sino también porque cada uno de ellos se comporta como una especie de caja negra que no proporciona suficiente información sobre los procesos internos que regulan su política de seguridad, por lo que la otra parte solo puede deducir sus intenciones a través de su comportamiento externo observable. Marruecos y Argelia, nunca están seguros de las intenciones del otro<sup>83</sup> por lo que se mueven en el reino de la incertidumbre y tienen que diseñar unas políticas de seguridad basadas en la desconfianza mutua.

El resultado es que, al tener tanto Marruecos como Argelia, un elevado grado de incertidumbre sobre las intenciones del otro, es la percepción negativa basada en la desconfianza la que explica las decisiones de ambos Estados de iniciar políticas de seguridad expansivas y carreras armamentísticas otorgando, así, credibilidad a los postulados del realismo más ofensivo. Como indica Randall Sweller «Los Estados adquieren más armas no porque perciben mal los esfuerzos de seguridad de otros Estados benignos sino porque los Estados agresivos realmente desean dañarlos»<sup>84</sup>.

La ambición hegemónica en el contexto regional que guía las políticas de seguridad de Marruecos y Argelia sirve para explicar la confrontación entre ambos mucho mejor que los planteamientos del dilema de la seguridad, las ventajas de la política de seguridad ofensiva, su percepción de inseguridad, o la carrera armamentística permanente que tiene lugar en el Magreb. En un entorno en el que cada uno de ellos tiene un elevado grado de incertidumbre sobre las intenciones del otro, la desconfianza, más que la diferencia ideológica entre los regímenes políticos de Marruecos y Argelia, se convierte en el principal obstáculo para mejorar la seguridad regional, al generar políticas expansionistas que mantienen y perpetúan en el tiempo la tensión en la región.

## Bibliografía

ARON, R. (1966). *Peace and War. A Theory of International Relations*, New York, Doubleday.

BALTA: (1990). *Le Grand Maghreb. Des indépendances à l'an 2000*, Paris, La Découverte.

BARNARD, Ch. (1948). *On planning for world government. Organization and Management*. Cambridge, Harvard Press University.

BERKO: (1966). *The Organization of African Unity and the Algerian-Moroccan Border Conflict: A Study of New Machinery for Peacekeeping and for the Peace*

---

83 MEARSHEIMER (2014). *Op.Cit.* P.31.

84 SCHWELLER, Randall L. (1996). Neorealism's Status-Quo Bias: What Security Dilemma? *Security Studies*, Vol. 5 (3). P.104.

- ful Settlement of Disputes among African States, in *International Organization*, Vol. 20, 1, 18-36.
- BALTA, P. (1990). *Le Grand Maghreb. Des indépendances à l'an 2000*, Paris, La Découverte.
- BULL, H. (2012). *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, New York, Columbia University Press.
- BUTTERFIELD, Herbert. *History and Human Relations*, New York, Collings,
- COLLINS, A. (1997). *The Security Dilemma and the End of the Cold War*, Edinburgh, Keele University Press.
- COLLINS, A. (2004). Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association. Vol. 39(1): 27-44.
- COLLINS, A. (2000). *The Security Dilemmas of Southeast Asia*, New York, St. Martin's Press.
- COPELAND, Dale C. (2000). *The Origins of Major War*, Ithaca, NY, Cornell University Press.
- DAHL, Robert A. (1957): The Concept of Power, *Behavioural Science*, Vol. 2, N° 3.
- FEARON, J. (1995). Rationalist Explanations for War. *International Organization*, 49, 3, 379-414, Massachusetts, MIT Press.
- FISCHER, F. (1975). *War of Illusions*, New York, Norton.
- GLASER, Ch. (1992). Political Consequences of Military Strategy: Expanding and Refining the Spiral and Deterrence Models, *World Politics*, Vol. 44, 4, 497-538, Cambridge University Press.
- GLASER, Ch. (1997). The Security Dilemma Revisited, *World Politics*, Vol. 50, 1, 171-201, Cambridge, Cambridge University Press.
- GILPIN, R. (1981). *War and Change in International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- HERZ, J. Idealist Internationalism and the Security Dilemma (1950), *World Politics*, Vol. 2, 171-201, Cambridge, Cambridge University Press.
- HERZ, JOHN H. (1951). *Political Realism and Political Idealism*, Chicago, University of Chicago Press.
- HOAG, M. (1961). On Stability in Deterrent Races. *World Politics*, 13, 4, 505-527, Cambridge University Press.
- JERVIS, R. (1976). *Perception and Misperception in International Relations*, New Jersey, Princeton University Press.
- JERVIS, R. (1978). Cooperation under the Security Dilemma, *World Politics* Vol. 30, 2, 167-174.

- JERVIS, R. NED LEBOW, R. GROSS STEIN, J. (1985). Perceptions of the Security Dilemma in 1914, *Psychology & Deterrence*, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press.
- JOHNSON, Ch. (1966). *Revolutionary Change*, Boston, Little Brown.
- JORDÁN, J. (2013). Enfoques teóricos de los Estudios Estratégicos, Javier Jordán (Coord.), *Manual de Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional*, 15-43, Madrid, Plaza y Valdés.
- JORDÁN, J. (2018). Un modelo de análisis geopolítico para el estudio de las relaciones internacionales, *Documento Marco*, DIEEEM04-2018), Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- KYDD (1997), A., Sheep in Sheep's Clothing: Why Security Seekers Do Not Fight Each Other, *Security Studies* 7, no. 1.
- KISSINGER, H. (1957). *Nuclear Weapons and Foreign Policy*, New York, Harper.
- KISSINGER, H. (1964). *A World Restored*, New York, Grosset and Dunlap.
- KISSINGER, H. (1968). *The White Revolutionary: Reflections on Bismarck*, Daedalus, vol. 97, 3, Massachusetts, MIT Press.
- LIBERMAN: (1996). *Does Conquest Pay? The Exploitation of Occupies Industrial Societies*, New Jersey, Princeton University Press.
- MAESTRE, J. (1975). *El Sahara en la crisis de Marruecos y España*, Madrid, Akal Editor.
- MEARSHEIMER, J. (1994-95). The False Promise of International Institutions, *International Security*, Vol. 19, 3, 11-12. Massachusetts, MIT Press.
- MEARSHEIMER, J. (2014). *The Tragedy of Great Powers Politics*, New York, W.W. Northon&Company.
- MORGENTHAU, H (1963). *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*, New York, Alfred A. Knopf.
- NIEBUHR, R (1960), *Moral Man and Immoral Society: A Study in Ethics and Politics*, New York, Charles Scribner' Sons.
- ROE, P. (2001). Actors' Responsibility in Tight, Regular, or Loose Security Dilemmas, *Security Dialogue* 32, n.º 1.
- SCHELING, T., HALPERING, M. (1961). *Strategy and Arms Control*, Twentieth New York, Century Fund.
- SNYDER, G. (1984). The Security Dilemma in Alliance Politics, *World Politics*, 36, 4, 461-494, Cambridge, Cambridge University Press.
- SNYDER, J. (1991). *Myths of Empire. Domestic Politics and International Ambitions*, Ithaca and London, Cornell University Press.

- SNYDER, G.H. (1996). Process Variables in Neorealist Theory, *Security Studies*, 5, 180-183. Oxford, Routledge.
- SNYDER, G.H. (2002). «Mearsheimer's World-Offensive Realism and the Struggle for Security». *International Security*, vol. 27 n.º 1, pp. 149-173.
- SPIRTAS, Michael (1996). A House Divided: Tragedy and Evil in Realist Theory, *Security Studies*, vol. 5, N.º 3: 385-423.
- SCHWELLER, Randall L. (1996). Neorealism's Status-Quo Bias: What Security Dilemma? *Security Studies*, Vol. 5 (3): 90-121.
- TANG, S. (2008). Fear in International Politics: Two Positions, *International Studies Review* 10, n.º 3.
- TANG, S. (2009). The Security Dilemma: A Conceptual Analysis, *Security Studies*, 18:3, 587-623.
- TAGLIAFERRO, J. (2000-2001). Security Seeking under Anarchy: Defensive Realism Revisited, *International Security*, Vol. 25, 3, 159. Massachusetts, MIT Press Stable.
- TRACHTENBERG Marc (2002), The Question of Realism: A Historian's View, *Security Studies* 13.
- TRACHTENBERG, Marc (2016). The Question of Realism, *Security Studies*. DOI: 10.1080/09636410490493877.
- ULAM, A. (1968). *Expansion and Coexistence*, New York, Praeger.
- WALT, S.M 1998). International relations: One world, many theories, *Foreign Policy*, 110, Special Edition, 29-32, 34-46, Washington, The Washington Post Company.
- WALTZ, K. (1979). *Theory of International Politics*, Illinois, Waveland Press Inc.
- WALTZ, K. (2001). *Man, the State and War*, New York, Columbia University Press.
- WALTZ, K. (1986). *Reflections on Theory of International Politics: A Response to My Critics'*, in Robert Keohane (ed.), *Neorealism and its Critics*, New York, Columbia University Press.
- WILD: (1966). The Organization of African Unity and the Algerian-Moroccan Border Conflict: A Study of New Machinery for Peacekeeping and for the Peaceful Settlement of Disputes among African States, *International Organization*, Vol. 20, 1:18-36.

---

*Artículo recibido: 25 de enero de 2019.*

*Artículo aceptado: 15 de marzo de 2019.*

---

*Bernardo González-Lázaro Sueiras*

*Comandante de Artillería (DEM). Oficial de Enlace de España en el Estado-maior  
General das Forças Armadas (EMGFA) de Portugal*

*Correo: bernardino.lmb@hotmail.com*

## **La cooperación en materia de Defensa entre Portugal y España en el actual contexto europeo**

### *The portuguese contribution to the creation of the FALINTIL – Defence Forces of east Timor*

#### **Resumen**

Los Estados miembros de la Unión Europea (UE) deben asumir la responsabilidad de su seguridad y defensa en un entorno definido por la existencia de nuevas amenazas, una menor presencia de los EE. UU. y el desafío estructural que representa el Bréxit. La pérdida de capacidades militares desde el inicio de la crisis hace indispensable la cooperación en defensa, lo que se ha materializado en un impulso reciente de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), que ha recuperado herramientas como la Cooperación Estructurada Permanente. En este contexto, Portugal y España plantean un proyecto bilateral de cooperación en defensa novedoso, constructivo y convergente que constituye un ejemplo de entendimiento. Mediante el análisis de las posibilidades, evolución, justificación y relevancia del modelo propuesto, este artículo identifica las claves para la construcción de una cooperación bilateral en defensa mutuamente beneficiosa, que contribuya al fortalecimiento de la defensa europea.

### Palabras clave

Pooling & Sharing; Smart Defense; Cooperación Estructurada Permanente; Portugal; España.

### Abstract

*The Member States of the European Union (EU) must assume the responsibility of their Defense and Security in an atmosphere defined by the existence of new threats, a lesser presence on the part of the United States, and the structural challenge that Brexit poses. The loss of military capabilities since the beginning of the crisis makes defense cooperation essential; this has materialized in a recent boost to the Common Security and Defense Policy (CSDP), which has recovered tools such as the Permanent Structured Cooperation (PESCO). Within this context, Portugal and Spain have put forward a new, constructive and convergent bilateral defense cooperation project that is a model of understanding. Through analysis of the possibilities, evolution, justification and importance of the model proposed, this article identifies the key points for the creation of mutually beneficial bilateral defense cooperation that would contribute to the strengthening of European defense.*

### Keywords

*Pooling & Sharing; Smart Defense; Permanent Structured Cooperation; Portugal; Spain.*

### Citar este artículo:

CUNEO, P. «La cooperación en materia de defensa entre Portugal y España en el actual contexto europeo». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. 2019, número 13, pp- 79-110.

## Introducción

Portugal y España están desarrollando en la última década una cooperación inédita en materia de defensa, encuadrada desde 2017 por el *Acuerdo de Bayona*<sup>1</sup>, que constituye el más amplio y ambicioso marco legal de su historia en este ámbito. Por ello, y dado el impulso que está teniendo actualmente la defensa común en la Unión Europea (UE), se considera de interés analizar el modelo de cooperación propuesto, sus posibilidades, evolución, justificación y relevancia. El presente artículo pretende introducir las claves para entender cómo construir una cooperación en defensa mutuamente beneficiosa y que contribuya simultáneamente a la construcción actual de la defensa europea.

El desarrollo de una cooperación efectiva en materia de seguridad y defensa se ha convertido en una necesidad esencial para los Estados del continente europeo en el siglo XXI. La UE enfrenta en los últimos años un escenario complejo que ha puesto en entredicho su cohesión interna y su proyecto, debiendo reaccionar para mantener su posición como actor global y estratégico dentro del orden multipolar.

Entre los principales factores que configuran esta realidad, pueden enumerarse: el impacto de la crisis económica y financiera, con la consecuente reducción de presupuestos de defensa; la complejidad de las nuevas amenazas, de que son muestra los atentados terroristas en París, Bruselas, Londres o Barcelona, por mencionar algunos; la precariedad en el Este, tras la anexión de Crimea por Rusia; la inestabilidad en el Mediterráneo, tras el derrocamiento de Gadafi en Libia, la guerra civil en Siria y la tragedia de los refugiados; la creciente relevancia de las potencias emergentes; la nueva orientación de la Administración Trump en EE. UU., que ha reclamado repetidamente un mayor compromiso y contribución de los Aliados de la Alianza Atlántica a la defensa común (Benedicto, 2017, 53; Cózar, 2017, 3); y muy especialmente, la decisión del Reino Unido de abandonar la UE (Bréxit), al suponer la salida de su más poderosa fuerza militar y del principal opositor a la edificación de una defensa europea autónoma de la OTAN (García, 2016, 2).

La reacción necesaria ante estas circunstancias está consistiendo en un nuevo impulso de la PCSD, parte integrante de la política exterior y de seguridad común (PESC), que fue reformulada por el *Tratado de Lisboa*<sup>2</sup>. A pesar de que el mismo incluye un

---

1 *Acuerdo entre el Reino de España y la República Portuguesa de Cooperación en Materia de Defensa*, firmado en Bayona (Pontevedra) el 22 de junio de 2015, ratificado por Portugal el 12 de octubre de 2016 y por España el 29 de junio de 2017.

2 *Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea* (2007/C 306/01), aprobado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007 y entrado en vigor el 1 de diciembre de 2009. El *Tratado constitutivo de la Comunidad Europea* pasa a denominarse *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea* (TFUE).

conjunto de herramientas<sup>3</sup> para materializar la cooperación en defensa, entre las que destaca la recién recuperada Cooperación Estructurada Permanente (CEP), los proyectos e iniciativas<sup>4</sup> propuestos por la UE, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) o por asociaciones entre Estados miembros, no han obtenido hasta la fecha los resultados esperados (Biehl, Giegerich & Jonas, 2013, 7). La Agencia Europea de Defensa (AED), responsable de dirigir el desarrollo tecnológico común y la edificación de nuevas capacidades, ha sufrido de insuficiencia presupuestaria y sus resultados han sido limitados hasta la fecha (Carlos, 2016, II).

La dificultad de cooperar en materia de defensa se atribuye principalmente a cuestiones de soberanía, a la visión divergente que tiene cada Estado de las amenazas y los intereses de seguridad nacional, a las resistencias frente a la posible pérdida de autonomía en que se traduce el hecho de compartir capacidades, o a la protección de las industrias nacionales de armamentos (Duna y Dăncuță, 2014, 55). No obstante, cada vez es más comúnmente aceptado que «la soberanía *de jure*, sin capacidad de actuación, es un concepto vacío. Ser soberano significa proporcionar seguridad y no únicamente ser autónomo» (Drent, Homan y Zandee, 2013, 5). La cuestión fundamental consiste, por lo tanto, en el modo de materializar una cooperación en defensa que se percibe indispensable, pero que debe sobreponerse a los problemas referidos.

Una primera opción, partiendo de una perspectiva regional, consiste en la utilización de los mecanismos de cooperación incluidos en el *Tratado de Lisboa*, fundamentalmente la CEP; los proyectos de *Pooling & Sharing* (P&S, por sus siglas en inglés) patrocinados por la Agencia Europea de Defensa (AED); o los de *Smart Defence* (SD, por sus siglas en inglés) y Nación-marco o *Framework Nation* propuestos en el seno de la OTAN. Otra opción, utilizando una perspectiva subregional, consiste en desarrollar clústeres de cooperación bilaterales o *minilaterales*<sup>5</sup> (Naim, 2009, 10 de junio; Patrick, 2014, 1; Pertusot, 2015, 40), de los cuales existen varios ejemplos en el espacio europeo, con finalidades y objetivos diversos aunque no necesariamente orientados al fortalecimiento de la defensa común. Un ejemplo lo constituye la reciente Iniciativa Europea de Intervención (EI2) liderada por Francia, cuya *Letter of Intent* ha sido firmada el 25 de junio de 2018 por los ministros de Defensa de diez Estados (Bélgica, Dinamarca; Estonia, Francia, Alemania, Países Bajos, Portugal, España y Reino Unido).

---

3 Cooperación Estructurada Permanente (art. 42.6, 46 y Protocolo 10 del TUE); Cooperación Reforzada (art. 20 del TUE y 326-334 del TFUE); Cláusula de Defensa Colectiva (art. 42.7 del TUE); Cláusula de solidaridad (art. 222 TFUE); realización de misiones PCSD por encargo de la UE (art. 42.5 e 44 TUE).

4 Iniciativas a nivel regional (por las organizaciones multilaterales UE y OTAN) y a nivel subregional (bilateral y *minilateral* o clústeres de Estados).

5 El *minilateralismo* describe un tipo de cooperación multilateral, en la que un grupo reducido de Estados u organizaciones se asocian con el fin de alcanzar un objetivo de difícil realización en el ámbito multilateral.

Portugal y España constituyen un caso de estudio pertinente dentro de la cooperación europea en defensa. Ambos son miembros de la UE y de la OTAN, comparten una vecindad geográfica, cultural e histórica y superados pasados desencuentros, constituyen actualmente un ejemplo de amistad, colaboración y entendimiento. La crisis económica ha tenido un especial impacto en ambos países, que tienen amenazas e intereses comunes, lo que ha afectado en diverso grado a sus capacidades de seguridad y defensa.

Debido a todo ello, la cooperación en defensa peninsular ha tenido un impulso inédito a todos los niveles durante la última década, iniciándose en 2008 con la primera reunión del Consejo Luso-Español de Seguridad y Defensa (CLESD)<sup>6</sup> (EFE, 2013, 10 de mayo) y culminando con la entrada en vigor del *Acuerdo de Bayona*<sup>7</sup> el pasado 29 de junio de 2017. Este nuevo marco legal al máximo nivel incluye ámbitos como la política de defensa, la cooperación militar, el planeamiento de capacidades, el empleo de fuerzas o el armamento e industrias de la defensa. En ejecución del mismo, ambos países están coordinando su postura internacional en asuntos de seguridad y defensa<sup>8</sup>; combaten juntos contra el terrorismo internacional desde la Base de Besmaya (Irak); se apoyan mutuamente en las Misiones de Entrenamiento de la UE (EUTM, por sus siglas en inglés) EUTM Malí y EUTM RCA; contribuyen conjuntamente en la generación de los *European Battlegroups* (EUBG, por sus siglas en inglés) y las Fuerzas de Alta Disponibilidad de la OTAN<sup>9</sup> (*Very High Readiness Task Force*, VJTF y *NATO Response Force*, NRF por sus siglas en inglés); coordinan el sostenimiento logístico de sus contingentes en el exterior e intercambian información operacional sobre zonas de interés común, como el golfo de Guinea.

El presente artículo se encuadra en el área de estudio de estrategia, seguridad y defensa de la UE. Tiene por objeto analizar la cooperación en defensa que desarrollan Portugal y España, dada su reciente evolución y actualización, a fin de establecer su convergencia con las iniciativas emprendidas en Europa en dicha área y su contribución a la defensa común. Considerando los factores de cambio actuales, se pretende identificar las líneas maestras que contribuyan a hacer del proyecto bilateral una auténtica estrategia<sup>10</sup> de cooperación (Lykke, 1989, 3), mutuamente beneficiosa y relevan-

6 La creación del CLESD fue anunciada en la Cumbre Hispano-Lusa de Badajoz, en 2006.

7 *Acuerdo entre el Reino de España y la República Portuguesa de Cooperación en Materia de Defensa*, firmado en Bayona (Pontevedra) el 22 de junio de 2015, ratificado por Portugal el 12 de octubre de 2016 y por España el 29 de junio de 2017.

8 Ejemplificado en el *Position Paper from Portugal and Spain* presentado en el Consejo Europeo de Seguridad y Defensa de junio de 2015. En dicho documento, España se comprometió a liderar cada tres años el EUBG con apoyo de Portugal.

9 En el ámbito de la UE, Portugal ha confirmado su contribución al EUBG 2019/I, liderado por España. En ámbito OTAN, está prevista la integración de fuerzas portuguesas con las españolas en VJTF18 y eNRF18.

10 Una estrategia está constituida por fines, métodos y medios. Los fines son los objetivos a alcanzar; los métodos son las maneras de organizar y aplicar los recursos y los medios las áreas y actividades de cooperación.

te para el refuerzo de la cooperación europea en este ámbito. Para ello, se examinan los más recientes comunicados y documentos oficiales adoptados por las instituciones y Estados en causa, además de otras fuentes académicas y doctrinales relevantes.

En primer lugar, se aborda la situación actual de la defensa común en la UE, describiendo su evolución reciente y su presente impulso. Seguidamente, se revisa la cooperación a nivel subregional, subrayando sus oportunidades y limitaciones, y proponiendo las condiciones necesarias que debe satisfacer para tener éxito. A continuación, se revisa la situación de la cooperación bilateral en defensa entre Portugal y España, justificando su conveniencia mediante el análisis de las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas de cada uno de los dos países. Por último, se evalúa el modelo de cooperación peninsular, observando cómo se satisfacen las condiciones necesarias para el éxito antes referidas y se proponen recomendaciones. El estudio finaliza con una recapitulación de las principales conclusiones obtenidas.

### Problemas que afronta la defensa europea

La falta de voluntad y de compromiso político en la UE ha provocado el bloqueo de la PCSD durante años. En un contexto definido por la reducción de la presencia de los EE. UU. en el continente<sup>11</sup> (Kempin y Scheler, 2015, 46), existen importantes carencias para la generación de fuerzas, la financiación de las operaciones, la formulación de intereses comunes y la definición de las estrategias que permitan defenderlos (Alfonso, 2015, 154).

Aunque las lagunas de capacidades han sido identificadas por los EM de la UE en varias ocasiones, se ha hecho poco para solucionarlas (Nissen, 2015, 12). La PCSD se ha centrado más en la prevención y gestión de crisis que en el desarrollo de capacidades comunes y funciones asociadas con lo militar, incluyendo la defensa territorial y la disuasión, que son consideradas principalmente en el marco de la OTAN (Alfonso, 2015, 172–173). A pesar de ello, desde que fue presentada la primera *Estrategia Europea de Seguridad*<sup>12</sup> se han realizado grandes avances, desarrollando más de 30 operaciones y misiones con presencia en tres continentes (European External Action Service [EEAS], 2016).

La entrada en vigor en 2009 del *Tratado de Lisboa* sirvió para consolidar las estructuras de reacción rápida ante situaciones de crisis y conflicto, y para definir herramientas como la cláusula de defensa colectiva y la CEP, que han tardado en ser utilizadas. La primera de ellas se activó por primera vez en noviembre de 2015, a petición de Francia tras los atentados de París (Europapress, 2015). La segunda ha sido finalmente establecida por el Consejo Europeo el 11 de diciembre de 2017 (EEAS, 2018), en su modalidad

11 De 213.000 efectivos en 1990 a 64.000 en 2015.

12 *Una Europa segura en un mundo mejor - Estrategia Europea de Seguridad*. Bruselas, 12 diciembre de 2003.

«inclusiva y ambiciosa», con la participación de 25 Estados miembros (EM), entre los que se encuentran España y Portugal.

Ante la dificultad de establecer una CEP<sup>13</sup> y con el fin de atenuar los recortes en defensa, Alemania y Suecia propusieron en 2010 la denominada Iniciativa Gante, de menor alcance (Alfonso, 2015, 159) y consistente en el P&S<sup>14</sup> de ciertas capacidades entre EM (Parent, 2015, 4). Esta iniciativa tuvo un resultado muy limitado, al igual que el desarrollo de capacidades bajo el control de la AED. Por su parte, la OTAN propuso la equivalente SD (Pertusot, 2015, 27), orientada a capacidades prioritarias para la Alianza, pero que también acabaron limitándose a capacidades poco relevantes: no cinéticas, logísticas y de adiestramiento. En ambos casos, la cooperación se limitó a materias no críticas para los EM (Pertusot, 2015, 20), principalmente formativas, que no comprometían la soberanía, ni suponían una especialización.

El discurso del secretario de Estado Robert Gates en junio de 2011 (Traynor, 2011, 10 de junio) y el anuncio de que EE. UU. proporcionaría únicamente el 50 por ciento de las capacidades de la Alianza, marcaron el inicio de una nueva etapa para la defensa de Europa en términos de responsabilidad (Mölling, 2015, 5). Las crisis de Libia, Siria, Irak y Ucrania constituyeron claros indicadores del nivel de dependencia de la UE con respecto a los EE. UU., así como de la creciente pérdida de capacidades de su industria de defensa (Shanker y Erlangerjune, 2011, 10 de junio). No era posible ignorar durante más tiempo este imperativo, considerando que la UE había perdido el 20 por ciento de sus capacidades de defensa desde 2008 (AED, 2018), y estaba pagando enormes cantidades por redundancias y procesos de adquisiciones nacionales descoordinados. La continua reducción del gasto en defensa había tenido como consecuencia un desarme estructural europeo, con una reducción numérica de 500.000 efectivos en la UE durante el periodo 2006-2012 (Pertusot, 2015, 25). Por otra parte, los recortes fueron agravados por las exigencias del *Tratado sobre Estabilidad, Coordinación y Gobernanza* (TECG)<sup>15</sup>, que exigió una reducción de la deuda pública por debajo del 60 por ciento y un déficit inferior al 3 por ciento.

El *European Union Institute for Security Studies* (EUISS) publicó un informe en 2013 (Rogers y Gilli, 2013, 9-15) en el cual identificó varios de los problemas que enfrentaba la defensa europea: reducción de presupuestos de defensa en la mayoría de los EM; inversión ineficiente; capacidades militares inadecuadas; y equipamientos con tecnologías insuficientemente avanzadas. Además, existía una discordancia entre el planeamiento de fuerzas y la conducción de las operaciones; la cooperación en defensa, industria y tecnología era limitada y faltaba una cultura estratégica que especificase el cuándo, dónde y cómo debía la UE usar la fuerza, definiendo así las capacidades

13 La financiación, dirección y gestión de la CEP aun deben ser resueltas.

14 El *Pooling* consiste en la combinación de esfuerzos por varios EM para desarrollar una capacidad de la que se benefician conjuntamente. *Sharing* es el uso por varios EM de una capacidad desarrollada por uno, o la ejecución de tareas por un país en beneficio de otro.

15 *Tratado sobre Estabilidad, Coordinación y Gobernanza*, hecho en Bruselas el 2 de marzo de 2012.

reales a desarrollar (Nissen, 2015, 11). La cuestión de los intereses nacionales y culturas estratégicas divergentes, el temor a la especialización que implica el P&S y la SD, y en definitiva la soberanía y la confianza aparecían como los elementos limitadores clave.

### Un nuevo impulso a la cooperación europea en defensa

El Consejo Europeo retomó el debate sobre la defensa común en diciembre de 2013<sup>16</sup>, con la finalidad de profundizar la cooperación en defensa en apoyo de una PCSD creíble y eficaz, en total complementariedad con la OTAN. Se decidió emprender acciones en tres ejes: aumentar la eficacia, visibilidad e impacto de la PCSD; impulsar el desarrollo de capacidades de defensa; y reforzar la industria europea de defensa.

El foco principal consistió en mejorar las capacidades de respuesta rápida de la UE, incluyendo los EUBG; mejorar la financiación de las misiones; desarrollar el marco normativo de la *ciberdefensa* Europea y la *Estrategia de Seguridad Marítima Europea*<sup>17</sup>; desarrollar una Base Tecnológica e Industrial de la Defensa Europea (EDTIB, por sus siglas en inglés) integrada y competitiva; e impulsar una mayor cooperación en el desarrollo de capacidades, para solucionar carencias esenciales (fueron priorizados bajo la dirección de la AED los sistemas aéreos no tripulados, capacidad de reabastecimiento aire-aire, comunicaciones satélite y *ciberdefensa*).

En el marco de la OTAN, la Cumbre de Gales de septiembre de 2014 supuso el compromiso de todos los aliados europeos para minimizar las reducciones presupuestarias en defensa (Major y Mölling, 2014, 1). Se decidió alcanzar un gasto en defensa del 2 por ciento del Producto Interior Bruto (PIB) en 10 años, dedicando un 20 por ciento a grandes proyectos e investigación y desarrollo (I+D). En ese contexto, Alemania propuso el concepto de Nación-marco (Rahbek-Clemmensen y Rynning, 2015, 96), consistente en la creación de clústeres de Estados organizados en torno a una nación que proporciona la estructura militar principal<sup>18</sup>, a la que las otras aportan complementariamente sus capacidades.

El Consejo Europeo de 26 de junio de 2015 se limitó a reiterar las conclusiones del Consejo de 2013, destacando la necesidad de una PCSD más eficaz, visible y orientada a los resultados, un mayor desarrollo de las capacidades civiles y militares y el refuerzo de la industria de defensa europea (Cîrlig, 2015, 4). Las iniciativas regionales, patrocinadas por las organizaciones multilaterales OTAN y UE, continuaban siendo percibidas como

---

<sup>16</sup> Conclusiones del Consejo Europeo 19/20 de diciembre de 2013, realizado en Bruselas el 20 de diciembre de 2013. EUCO 217/13.

<sup>17</sup> *Estrategia de Seguridad Marítima de la Unión Europea*, adoptada en Bruselas por el Consejo de Asuntos Generales el 24 de junio de 2014.

<sup>18</sup> Constituye un ejemplo de esta iniciativa la actual cooperación en defensa germano-holandesa o Proyecto Griffin, amparada por la *Declaración de Intenciones entre los Gobiernos Alemán y Holandés para el impulso de las relaciones bilaterales en el dominio de la defensa*, firmada en mayo de 2013.

demasiado limitadas o sinónimo de pérdida de soberanía y control sobre la cooperación. Por ello, ambas estructuras se constituían únicamente como plataformas de apoyo y facilitadoras de una cooperación que era desarrollada principalmente a nivel subregional.

Tan solo un año después, dos decisiones emanadas de las urnas se convertían en factores fundamentales de cambio para la defensa europea: por un lado, la victoria del Bréxit en el Reino Unido (23 de junio de 2016) y por otro, la nueva Administración de EE. UU. (8 de noviembre). El presidente Trump había anunciado durante su campaña que la solidaridad en la OTAN debía encontrarse condicionada a la contribución de los aliados (Sanger y Haberman, 2016, 20 de julio), exigiendo que se alcanzase el nivel de gasto acordado y una reducción de la dependencia europea de EE. UU. (Massart, 2017, 1).

La respuesta que ha dado la UE a esta situación está definida por la *Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea*<sup>19</sup> y por una nueva agenda para la defensa europea, definida durante el segundo semestre de 2016. El primer paso consistió en relanzar la asociación estratégica UE-OTAN, mediante una *Declaración Conjunta*<sup>20</sup> emitida en la Cumbre de la OTAN en Varsovia durante el mes de julio. En septiembre, la Cumbre de la UE en Bratislava permitió definir una *Hoja de Ruta*<sup>21</sup> para el refuerzo de la Unión de los 27 tras el Bréxit, y poco antes de acabar el año fueron aprobados el *Plan de Implementación de la Estrategia Global* y su complementario *Plan de Acción Europeo de la Defensa* (EDAP, por sus siglas en inglés)<sup>22</sup>. Estos dos planes constituyen la materialización del nuevo rumbo adoptado para el fortalecimiento de la defensa europea, reactivando la CEP e incluyendo el desarrollo de capacidades y de la industria de defensa.

Durante la Cumbre de Roma del 25 de marzo de 2017, Jean-Claude Juncker presentó el *Libro Blanco sobre el Futuro de Europa*<sup>23</sup>, ilustrativo de las dificultades que enfrenta actualmente la UE. Las hipótesis de futuro eran descritas a través de cinco escenarios, desde la reducción a un simple mercado único hasta un ambicioso «hacer más todos juntos». Una de las posibles opciones para desbloquear la situación eran las «coaliciones de países interesados», colaborando en dominios de intervención específicos, como el de seguridad y defensa.

19 *Una visión común, una actuación conjunta: Una Europa más fuerte*, presentada por la Alta Representante al Consejo Europeo en Bruselas el 28 de junio de 2016.

20 *Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization*, presentada en Varsovia el 8 de julio de 2016.

21 *Declaración y Hoja de Ruta de Bratislava*, presentada en el Consejo Europeo de Bratislava el 16 de septiembre de 2016.

22 *Plan de Implementación de la Estrategia Global*, presentada por la Alta Representante en Bruselas el 14 de noviembre de 2016. *Plan de Acción Europeo de la Defensa*, propuesto por la Comisión en Bruselas el 30 de noviembre de 2016.

23 *Libro Blanco sobre el Futuro de Europa (Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025)*, COM (2017) 2025 de 1 de marzo de 2017.

El año 2017 estuvo jalonado por dos hitos esenciales para la seguridad y la defensa europeas. El primero lo constituyó la *Comunicación de la Comisión sobre un Fondo Europeo de Defensa*<sup>24</sup>, orientado a coordinar, complementar y ampliar las inversiones nacionales en la investigación para la defensa, desarrollo de prototipos y adquisición de tecnología y equipamiento. El principal argumento consistía en un ahorro global estimado entre los 25.000 y 100.000 millones de euros, considerando que el 80 por ciento de las adquisiciones y más del 90 por ciento de la investigación se producen a nivel nacional. La Comisión estimó un ahorro del gasto nacional en defensa de hasta un 30 por ciento anual.

El Consejo Europeo, en su reunión de 22 y 23 de junio de 2017<sup>25</sup> pidió a los EM un esfuerzo para el establecimiento del Fondo, e instó a que se alcanzase un acuerdo sobre la propuesta de un *Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa*<sup>26</sup>. Además, destacó la necesidad de poner en marcha una CEP «integradora y ambiciosa» antes de finalizar el año. El 19 de octubre se reunió de nuevo, subrayando la necesidad de que la CEP, el *Fondo* y la *Revisión Anual Coordinada de la Defensa*<sup>27</sup> (CARD, por sus siglas en inglés) se reforzasen mutuamente (Agencia Europea de Defensa, 2018a).

El segundo hito se alcanzó finalmente en el Consejo Europeo el 14 de diciembre<sup>28</sup>, con el establecimiento de una CEP por 25 EM (excepto Reino Unido, Malta y Dinamarca). Además, se pidió que continuasen los trabajos sobre el *Fondo* y se adoptase en 2018 el *Programa*, para poder financiar los primeros proyectos en 2019. Finalmente, se solicitó también la definición de un instrumento específico que englobe todas las necesidades del desarrollo de capacidades a partir de 2020.

### Cooperación en defensa a nivel subregional: la vía alternativa

A la hora de elegir entre los proyectos específicos de P&S o SD orientados a lagunas de capacidades, y mientras se retrasaba el planteamiento de una CEP que aun hoy se encuentra en su fase inicial, algunos EM decidieron optar por una vía alternativa y establecer clústeres o marcos bilaterales de cooperación en defensa (Mölling, 2015, 14).

---

24 *Comunicación de la Comisión sobre un Fondo Europeo de Defensa*, realizada en Bruselas el 7 de junio de 2017. IP/17/1508.

25 *Declaración del Consejo Europeo*, realizada en Bruselas el 23 de junio de 2017.

26 *Propuesta de Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa con el objetivo de apoyar la competitividad y la capacidad de innovación de la industria de la defensa de la Unión*, presentado por la Comisión en Bruselas el 7 de junio de 2017. COM (2017) 294 final.

27 La *Revisión Anual Coordinada de la Defensa* (CARD), dirigida por la AED, tiene como objetivo identificar las carencias nacionales en defensa y facilitar la coherencia del gasto, sobre una base de transparencia, visibilidad política y compromiso de los Estados miembros. Está prevista su implementación completa en otoño de 2019.

28 *Declaración del Consejo Europeo*, realizada en Bruselas el 14 de diciembre de 2017.

La cooperación en defensa entre EM no era algo nuevo, aunque sí lo eran sus objetivos. Esta vía *minilateral* respondía a la necesidad de preservar o crear capacidades, ante el estancamiento de la vía multilateral, debido principalmente a la dificultad de consensuar los intereses divergentes de los participantes.

Se trata de iniciativas de geometría variable, que comprenden entre dos y cinco Estados, normalmente vecinos de tamaño similar o con una visión común de la defensa; están institucionalizadas en diverso grado; son más o menos flexibles y orientadas a problemas de capacidades y operacionales (Pannier, 2015, 74). Un aspecto común de estas iniciativas es la concurrencia de intereses (amenazas, objetivos y necesidades), la existencia de un grado importante de confianza mutua y de una historia previa de cooperación (tabla I).

INICIATIVA	FORMATO y CREACIÓN	OBJETIVOS
<b>Tratado del Elíseo</b> (ALE, FRA)	Acuerdo Bilateral (1963), reforzado en 1988	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Aproximación político-militar</li> <li>· Interoperabilidad, adiestramiento de fuerzas</li> <li>· Unidades militares mixtas</li> </ul>
<b>Triángulo de Weimar</b> (ALE, FRA, POL)	Declaración Ministerial (1991)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Aproximación político-militar</li> </ul>
<b>Grupo de Visegrad</b> (CZE, HUN, POL, SLO)	Reunión de ministros de Defensa (1999)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Aproximación político-militar</li> <li>· Interoperabilidad, adiestramiento de fuerzas</li> <li>· Proyectos de capacidades e industriales</li> </ul>
<b>NORDEFKO</b> (DNK, FIN, ISL, NOR, SWE)	Protocolo (2009)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Interoperabilidad, adiestramiento de fuerzas</li> <li>· Proyectos de capacidades e industriales</li> </ul>
<b>Tratados Lancaster House</b> (FRA, RU)	Acuerdo Bilateral (2010)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Proyectos de capacidades e industriales</li> <li>· Interoperabilidad, adiestramiento de fuerzas</li> <li>· Nuclear (infraestructuras de test)</li> </ul>
<b>Proyecto Griffin</b> (DEU, NDL)	Declaración de Intenciones (2013) Concepto de Nación-marco	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Proyectos de capacidades e industriales</li> <li>· Interoperabilidad, adiestramiento de fuerzas</li> <li>· Unidades militares mixtas</li> </ul>

Tabla I – Principales iniciativas de cooperación subregional en Europa.

Fuente: Elaboración del autor a partir de Pertusot, 2015, 29.

Sus principales ventajas son la flexibilidad, la aceptabilidad de los proyectos y el hecho de que logran alcanzar rápidamente resultados (Drent, Zandee, y Casteleijn, 2014, 16). Aun así, persiste también el peligro de la fragmentación que esto supone a nivel europeo, si el resultado de la mejora de capacidades nacionales no fuese coordinado en un «clúster de clústeres» (Kempin y Scheler, 2015, 48). Es indudable que estas iniciativas consiguen reducir los costes y si se coordinan adecuadamente pueden contribuir a incrementar el rendimiento de la defensa europea, edificando capacidades con alcance regional: armonización e interoperabilidad de equipamientos militares; mantenimiento común; entrenamiento y enseñanza compartidos; infraestructuras comunes; e incluso creación de unidades operacionales combinadas (Drent et al., 2013, 10).

Los proyectos subregionales son percibidos de manera controvertida, ya sea como una mejora de la cooperación, o como una limitación a las iniciativas más globales de

nivel europeo (Cîrlig, 2015, 6). Estas opciones de geometría variable pueden contribuir a la construcción de la defensa europea, si forman parte del marco de la PCSD y procuran el interés general de la UE. En cualquier caso, las iniciativas referidas han tenido de forma mayoritaria un objetivo de preservación de los intereses nacionales, basados en proyectos y prioridades específicos que no han conseguido atraer los intereses de otros EM (Ballesteros et al., 2013, 27).

Pueden distinguirse tres modelos de cooperación, de exigencia creciente en términos de soberanía (Drent et al., 2013, 12): (a) Modular, en el cual los participantes se complementan y refuerzan, pero los módulos se mantienen autónomos y destacables sin la cooperación de los otros (ejemplo: las Marinas belga y holandesa —BENES-AM, o la Fuerza Expedicionaria Conjunto-Combinada Franco-británica— CJEF); (b) Integración, en que la proyección de una capacidad es posible únicamente cuando todos los participantes contribuyen (ejemplo: *1st DEU-NDL Force HQ*); y (c) Especialización: los participantes dividen funciones y tareas y son mutuamente dependientes (ejemplo: protección del espacio aéreo en los Estados Bálticos e Islandia).

Hay pocas publicaciones que traten de identificar los criterios determinantes para el éxito o el fracaso de un modelo de cooperación. Parece evidente que no existe una única fórmula, pues la cooperación en defensa es resultado de múltiples factores interrelacionados, ya sea de carácter estructural (culturas estratégicas o experiencia histórica), o de naturaleza coyuntural (recortes en los presupuestos o relaciones personales entre líderes políticos).

Uno de los primeros trabajos que analizaron las lecciones aprendidas de la cooperación en defensa fue el *Surviving austerity* (Valasek, 2011), quien destacó la importancia de los clústeres o «islas de cooperación» como forma de mantener y desarrollar las capacidades militares en Europa. Este concepto fue posteriormente rebautizado como cooperación *minilateral* por el *Institut français des relations internationales (IFRI)*.

En años siguientes, los numerosos trabajos del *Netherlands Institute of International Relations* (Dickow, Drent, Landman, Overhaus & Zandee, 2013; Drent, Zandee & Casteleijn, 2014; Drent, Zandee & Maas, 2015), entre los que destaca el informe *Defence cooperation models. Lessons learned and usability* (Drent, Hendriks y Zandee, 2016, 3-7), consiguieron identificar un conjunto de doce condiciones necesarias para el éxito: (a) confianza y solidaridad; (b) soberanía (entendida como «capacidad de actuar»); (c) culturas estratégicas semejantes; (d) proximidad geográfica y cultural; (e) número de los socios (inicialmente limitado); (f) países y fuerzas de tamaños y cualidades parecidas (la confianza y el entendimiento mutuo permiten sobreponerse a la asimetría, como revelan los éxitos germano-holandés, franco-belga o germano-danés); (g) proceso descendente y ascendente (fuerte liderazgo político y militar, acompañado por el compromiso del personal participante); (h) adaptaciones en la cultura de defensa, organización y conceptos (pensamiento multinacional); (i) alineamiento en el planeamiento de la defensa (equipamientos semejantes); (j) estandarización e interoperabilidad; (k) realismo, claridad y propósitos serios; y (l) participación de los Parlamentos.

Este conjunto de condiciones puede ser utilizado como herramienta de medida, realizando una comparación entre las diferentes iniciativas y los resultados obtenidos por las mismas. Así, en el ejemplo de la exitosa cooperación Germano-holandesa (Proyecto Griffin), se observa el cumplimiento de la mayor parte de las condiciones expuestas. En otros casos, como el Grupo Visegrad, se observa cómo la proximidad geográfica y cultural facilitan la cooperación, a pesar de sus resultados mucho más discretos.

## Estado actual de la cooperación en defensa entre Portugal y España

Aunque Portugal y España son países vecinos, durante muchos siglos no han desarrollado un nivel de relaciones acorde con ese hecho, ni con el beneficio mutuo que de ahí se podría derivar. Ha existido una rivalidad histórica, que llevó a proyectos incompatibles y alianzas internacionales orientadas a reequilibrar el balance de fuerzas (Maio, 2013, 15), en lugar de favorecer la sinergia y la acción conjunta.

Las relaciones bilaterales peninsulares han tenido una gran evolución en los últimos años, como atestigua la lectura atenta de los Tratados y Convenios bilaterales. No obstante, también es manifiesta una historia común que no siempre fue cordial. Así, resulta interesante verificar que en 1939 se hablase de «Amistad y no agresión»<sup>29</sup>, y en el periodo predemocrático en 1977 de «Amistad y cooperación»<sup>30</sup>. En todo caso, el resultado de las relaciones diplomáticas bilaterales en los últimos treinta años es muy positivo, y después de siglos de relaciones complejas, con periodos de aproximación y hostilidad, se ha verificado finalmente una confluencia entre los dos países y sus sociedades.

El alineamiento progresivo de posiciones y estrategias entre España y Portugal es debido a varios factores (Chislett, 2004, 2–5): la convergencia natural de intereses en virtud de su vecindad; el desarrollo sincrónico de procesos de transición y consolidación democrática; la entrada de España en la OTAN (1982); la adhesión simultánea a las Comunidades Europeas (1986) y los desarrollos posteriores con los distintos Tratados Europeos. Todo esto ha contribuido a dinamizar y multiplicar las formas de relación bilateral, abriendo nuevas áreas de cooperación.

Teniendo en cuenta el factor geográfico de vecindad indisociable, la integración peninsular en el ámbito económico fue rápida y se establecieron sólidas relaciones de interdependencia (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación [MAEC], 2016, 5). Ambos países han construido un entramado complejo de tratados y acuerdos bilaterales que aseguran el funcionamiento normal de las relaciones bilaterales y transfronterizas. Destaca el ya referido *Tratado de Amistad y Cooperación* de 1977, que será revisado en un futuro próximo (Presidencia del Gobierno, 2015, 2; Sánchez, 2015, 3);

29 *Tratado de Amistad y no-agresión*, hecho en Lisboa a 17 de marzo de 1939, así como los respectivos Protocolos adicionales de 29 de julio de 1940, 20 de septiembre de 1948 y 22 de mayo de 1970.

30 *Tratado de Amistad y Cooperación entre Portugal y España*, firmado a 22 de noviembre de 1977.

el *Tratado de Valencia* de 2002 sobre cooperación transfronteriza entre entidades e instancias territoriales; y el *Convenio de Albufeira* de 2008 sobre cooperación en materia de cuencas hidrográficas luso-españolas, que se añaden a un largo acervo histórico en el que resalta el *Tratado de Límites* de 1864, con un siglo y medio de vigencia.

Los contactos a nivel político son numerosos e intensos, siendo las Cumbres Hispano-lusas iniciadas en 1983 el mecanismo fundamental de consulta al más alto nivel y el motor de las relaciones bilaterales. Al finalizar la 27ª Cumbre en Vidago (2014), el entonces primer ministro portugués Pedro Passos Coelho afirmó en alusión a las relaciones bilaterales peninsulares que «vivimos también hoy en día en tiempos de elecciones difíciles, de recursos limitados, que nos invitan a potenciar las capacidades de cada uno en la defensa de intereses compartidos» (Vieira, 2014, 1). Las siguientes cumbres, celebradas en Bayona (28 de junio de 2015) y Vila Real (29 de mayo de 2017), transcurrieron en un contexto de amplio entendimiento bilateral y compromiso con el proyecto europeo (Observador.pt, 2017,1).

Desde su ingreso en las Comunidades Europeas, la cooperación peninsular en el ámbito de la política exterior ha sido muy estrecha, materializada a través de contactos regulares para mantener posiciones frecuentemente coincidentes ante la UE. Ambos países impulsan proyectos comunes en el ámbito regional, como las Cumbres Iberoamericanas (Ferreira Gomes, 2017, 10-12) o la Iniciativa de Defensa 5+5, este último convertido en un foro privilegiado en la región mediterránea. En el ámbito global destacan entre otros los apoyos mutuos en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU) a las candidaturas de Portugal (2010-2011) y de España (2015-2016).

En cualquier caso, existen también limitaciones que es importante destacar. Moreira de Sá (2015, 70) expone en su estudio sobre política exterior portuguesa actual que existe una preocupación permanente y manifiesta en este sector ante una posible pérdida de individualidad, en toda iniciativa exclusiva con España del tipo «unión latina» o «bloque ibérico». Por su parte, Aznar Fernández-Montesinos (2015, 4) subraya que es precisamente la cooperación multilateral, al diluir las diferencias individuales, la que puede servir como medio para responder a los posibles desequilibrios en las relaciones exclusivas entre las partes. Según este razonamiento, la multilateralidad puede reducir la pérdida de soberanía implícita a cualquier relación pactada, dotándola de un carácter más igualitario. Esto favorece que en el contexto europeo sean posibles relaciones bilaterales o *minilaterales* entre países de potenciales asimétricos, lo que refuerza simultáneamente el marco multilateral.

El Gobierno de España ha realizado un considerable avance en las últimas legislaturas en el área de seguridad y defensa, reflejado en documentos como la *Directiva de Defensa Nacional*<sup>31</sup> (DDN) de 2012; la *Estrategia de Seguridad Nacional* (ESN)<sup>32</sup> de 2017;

31 *Directiva de Defensa Nacional 1/2012 «Por una defensa necesaria, por una defensa responsable»*, aprobada en Madrid en julio de 2012.

32 La ESN 2017 fue aprobada por Real Decreto 1008/2017, de 1 de diciembre, mejorando la ESN 2013, primera estrategia de seguridad española, procedente de la revisión de la nunca materializada *Estrategia Española de Seguridad* de 2011.

la *Ley de Acción y Servicio Exterior del Estado* de 2014; la *Estrategia de Acción Exterior* de 2014 y la *Ley de Seguridad Nacional* de 2015. Todo ello define una nueva orientación, en la que el ámbito bilateral y muy particularmente las relaciones con Portugal ocupan un lugar prioritario.

Por su parte, Portugal ha definido un nuevo *Conceito Estratégico da Defesa Nacional* (CEDN) en 2013; el *Modelo de Defesa Nacional DEFESA 2020* en 2013; la *Lei de Defesa Nacional* en 2014 y el documento *A Defesa de Portugal* en 2015, donde se identifican estrategias y se diseñan líneas de acción, con una destacada vocación de incrementar la cooperación bilateral y multilateral en determinadas áreas de interés.

Este reciente impulso protagonizado por ambos países comprende herramientas fundamentales como la diplomacia, las Fuerzas Armadas, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, los servicios de inteligencia, la protección civil, la cooperación al desarrollo y las relaciones económicas y comerciales. Esto abre la puerta para una colaboración mayor en materia de defensa en áreas geográficas de interés común como África, donde Portugal posee gran experiencia y mantiene una activa Cooperación Técnico-militar (CTM)<sup>33</sup>. Las subregiones de Sahel, golfo de Guinea y Cuerno de África, identificadas por ambos países como áreas de interés vital<sup>34</sup>, representan ya el escenario principal de dicha cooperación.

### *Marco legal de la cooperación bilateral en defensa: El Acuerdo de Bayona*

Las relaciones bilaterales en materia de defensa están definidas actualmente por el *Acuerdo entre el Reino de España y la República Portuguesa relativo a la Cooperación en el Dominio de la Defensa* firmado en Bayona en 2015, con nivel de Tratado Internacional y en vigor desde 2017. Este Acuerdo ha sustituido al anterior *Protocolo de Cooperación entre el Ministerio de la Defensa Nacional de la República Portuguesa y el Ministerio de Defensa del Reino de España*, que databa de 1998 (tabla II).

Como paso intermedio, ambos ministros de Defensa firmaron en 2012 una *Declaración de Intenciones Conjunta para el Refuerzo de la Cooperación en el ámbito de la Defensa*, considerando que era necesario dotar del adecuado marco jurídico a un nivel de relación que ya existía *de facto*. La *Declaración* expresó la intención de desarrollar una cooperación bilateral reforzada que contribuyese a mejorar la seguridad y defensa regionales, en los senos de la OTAN y de la UE. Se decidieron varias iniciativas en distintos ámbitos: (a) en el ámbito de la política de defensa,

33 Las Fuerzas Armadas portuguesas mantienen una activa CTM con varios países del continente, con presencia de asesores e instructores en Mozambique, Angola, Guinea-Bissau, São Tomé e Príncipe y Cabo Verde.

34 GOBIERNO DE ESPAÑA. (2014). *Estrategia de Acción Exterior*. (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Ed.). Madrid: Gobierno de España. GOVERNO DE PORTUGAL. (2013). *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Lisboa: Governo de Portugal.

se decidió revisar el Protocolo de 1998; (b) en el ámbito de los Estados Mayores Generales, continuar realizando periódicamente las reuniones de los Estados Mayores Peninsulares, en vigor desde 1952, e impulsar las actividades de cooperación bilateral; (c) en el ámbito de la cooperación militar, del planeamiento de capacidades y del empleo de las fuerzas, explorar el desarrollo conjunto de capacidades en el marco del P&S y SD; y (d) en el ámbito de la cooperación en materia de armamento e industrias de defensa, intensificar la cooperación en las áreas prioritarias de aeronáutica, naval, comunicaciones, tecnologías de la información y desmilitarización.

<p><b>Protocolo de Cooperación entre el Ministerio de la Defensa Nacional de la República Portuguesa y el Ministerio de Defensa del Reino de España (1998)</b></p>	<p><b>Acuerdo entre el Reino de España y la República Portuguesa relativo a la Cooperación en el Dominio de la Defensa (2015)</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Inspirado en el Tratado de Amistad y Cooperación (1977)</b></li> <li>- <b>Áreas de Cooperación:</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Intercambio en política internacional de defensa, organización y gestión de personal de las Fuerzas Armadas, enseñanza y formación militar, intercambio de cursos, asistencia hospitalaria y sanitaria y ordenamiento jurídico.</li> <li>2. Investigación científica y tecnológica.</li> <li>3. Reforzar los lazos de cooperación industrial.</li> <li>4. Promover el conocimiento mutuo de valores culturales.</li> <li>5. Ejercicios combinados.</li> <li>6. Intercambio de puntos de vista: planeamiento de la defensa militar, profesionalización y modernización, operaciones de paz y humanitarias.</li> </ol> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Actualiza el Protocolo (1998)</b></li> <li>- <b>Incluye la Declaración de Intenciones (2012)</b></li> <li>- <b>Áreas de Cooperación:</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Política Defensa/Seguridad Cooperativa.</li> <li>2. Gestión, formación, instrucción, adiestramiento e intercambio de personal civil y militar.</li> <li>3. Acciones conjuntas en tecnología/industria, investigación y desarrollo, material y equipamientos de la defensa.</li> <li>4. Industria de defensa: proyectos de la AED.</li> <li>5. Construcción, mantenimiento y tecnología naval.</li> <li>6. Promoción de actividades históricas, culturales y deportivas.</li> <li>7. Realización de ejercicios militares.</li> <li>8. Planeamiento de capacidades y empleo de fuerzas.</li> <li>9. Acciones comunes en operaciones humanitarias o de mantenimiento de la paz.</li> <li>10. Operaciones conjuntas y combinadas.</li> <li>11. Concierto de posiciones nacionales ante organizaciones regionales e internacionales.</li> <li>12. Compartir capacidades P&amp;S y SD.</li> <li>13. PCSD: EUBG.</li> <li>14. Seguridad marítima.</li> <li>15. Telecomunicaciones militares.</li> <li>16. Acciones conjuntas ante emergencias y catástrofes.</li> <li>17. Defensa aérea, sobrevuelos y aterrizajes y operaciones de búsqueda y salvamento.</li> <li>18. Gestión del espacio aéreo.</li> <li>19. Circulación aérea operacional/tránsito.</li> <li>20. <i>Ciberdefensa</i> y terrorismo global.</li> <li>21. Energía y clima.</li> <li>22. Actividades geográficas, cartográficas, hidrográficas, oceanográficas y meteorológicas.</li> </ol> </li> </ul>

Tabla II – Evolución de los Acuerdos bilaterales (1998-2015).  
Fuente: Elaboración del autor

Todas estas iniciativas y otras nuevas se han incluido en del *Acuerdo de Bayona*. Este nuevo marco jurídico consolida al CLESD, presidido por los jefes de Gobierno, como la estructura fundamental de dirección y gestión de la cooperación en materia de seguridad y defensa.

### *Razones para una cooperación peninsular en materia de defensa*

En 2012, el entonces ministro de Defensa Aguiar Branco declaró que Portugal y España podrían edificar capacidades militares juntos, justificando que «no podemos tener la ilusión de que, en solitario, vamos a tener la fuerza para poder ser actores de seguridad, ya no secundarios sino irrelevantes, como es exigible en términos de defensa nacional» (Silva Machado, 2012, 18 de septiembre).

PORTUGAL	ESPAÑA
<i>Conceito Estratégico da Defesa Nacional</i> (2013)	<i>Directiva de Defensa Nacional</i> (2012)
<i>Modelo de Defesa Nacional DEFESA 2020</i> (2013)	<i>Estrategia de Seguridad Nacional</i> (2017)
<i>Lei de Defesa Nacional</i> (2015)	<i>Ley de Seguridad Nacional</i> (2015)
<i>A Defesa de Portugal</i> (2012)	<i>Estrategia de Acción Exterior</i> (2014)
	<i>Ley de Acción y Servicio Exterior del Estado</i> (2015)

Tabla III – Documentos clave de seguridad, defensa y acción exterior.

Fuente: Elaboración del autor

No obstante, la justificación de la necesidad de una cooperación peninsular en materia de defensa no se debe únicamente a la crisis económica. Así, por ejemplo, La *Directiva de Defensa Nacional* de 2012 explicita que España participará de manera activa y responsable en las iniciativas de la OTAN que favorezcan los intereses nacionales y colectivos; en la configuración y avance de la PCSD y de la CEP; y que reforzará las relaciones bilaterales con los actores que tengan amenazas e intereses compartidos, puedan proporcionar estabilidad en su contexto próximo, o mejorar la posición estratégica del país.

Resulta relevante para el estudio el realizar un análisis comparativo de los documentos esenciales de Portugal y España en materia de seguridad y defensa (tabla III), contrastando sus intereses, amenazas, fortalezas, debilidades y contextos internacionales de actuación, a fin de comprender las causas que justifican el planteamiento de la cooperación bilateral y el beneficio mutuo a alcanzar.

El planteamiento realizado por los dos países tiene ciertas diferencias. Portugal utiliza un documento clave, el *Concepto Estratégico de la Defensa Nacional*, para referir todos los aspectos relacionados con la defensa y la acción exterior del Estado. Por su parte, España utiliza dos documentos, la *Estrategia de Seguridad Nacional* y la *Estrategia de Acción Exterior*, que se materializan en sistemas interministeriales definidos por leyes específicas.

	PORTUGAL	ESPAÑA
<b>INTERESES</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Afirmar su presencia en el mundo.</li> <li>2. Consolidar su inserción en una sólida red de alianzas.</li> <li>3. Defender la afirmación y credibilidad exterior del Estado.</li> <li>4. Valorizar las comunidades portuguesas.</li> <li>5. Contribuir a la promoción de la paz y seguridad internacionales.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Defensa del Estado: territorio, accesos, población, orden constitucional, soberanía e independencia.</li> <li>2. Los derivados de la situación geográfica y condición marítima de España.</li> <li>3. Uso de las vías de comunicación marítimas y aéreas.</li> <li>4. Abastecimiento de recursos básicos.</li> <li>5. Paz y estabilidad en el Mediterráneo.</li> <li>6. Cooperación con América Latina.</li> <li>7. Promoción de la paz y de la seguridad internacional.</li> </ol>
<b>AMENAZAS</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Terrorismo.</li> <li>2. Proliferación de armas de destrucción masiva (ADM).</li> <li>3. Criminalidad transnacional organizada.</li> <li>4. Cibercriminalidad.</li> <li>5. Piratería.</li> <li>6. Alteraciones climáticas, riesgos ambientales y sísmicos.</li> <li>7. Ocurrencia de olas de calor y frío.</li> <li>8. Atentados al ecosistema terrestre y marítimo.</li> <li>9. Pandemias y otros riesgos sanitarios.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Terrorismo.</li> <li>2. Proliferación de ADM.</li> <li>3. Criminalidad transnacional organizada.</li> <li>4. Cibercriminalidad.</li> <li>5. Conflictos armados.</li> <li>6. Vulnerabilidad del espacio marítimo.</li> <li>7. Vulnerabilidad de las infraestructuras críticas y servicios esenciales.</li> <li>8. Inestabilidad económica y financiera.</li> <li>9. Vulnerabilidad energética.</li> <li>10. Flujos migratorios irregulares.</li> <li>11. Espionaje.</li> <li>12. Emergencias y catástrofes.</li> </ol>

Tabla IV – Comparación de intereses y amenazas.

Fuente: Elaboración del autor a partir de Estrategia de Acción Exterior (2014) y CEDN (2013).

En la tabla IV se comparan los intereses declarados por cada país y las principales amenazas consideradas, claramente semejantes. Muchos de los intereses constituyen áreas potenciales de cooperación, siendo los dos miembros de la UE, la OTAN, participantes en las iniciativas del Mediterráneo y parte de la comunidad iberoamericana.

La DDN subraya que las defensas de los EM de la UE son únicamente viables y sustentables a través de la cooperación. En cualquier caso, la principal limitación impuesta por España a la cooperación corresponde a las determinadas «amenazas no compartidas». Estas incluyen a Ceuta, Melilla y los territorios de soberanía en el Norte de África, cuya defensa no puede sustentarse en la cooperación internacional.

	PORTUGAL	ESPAÑA
<b>PUNTOS FUERTES</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Centralidad en el espacio atlántico;</li> <li>2. Régimen democrático consolidado;</li> <li>3. Participación en UE, OTAN y CPLP;</li> <li>4. Historia, identidad y cohesión;</li> <li>5. Cultura y espacio lingüístico;</li> <li>6. Comunidades de emigrantes</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Posición estratégica: África, América;</li> <li>2. Democracia avanzada;</li> <li>3. Economía abierta y diversificada;</li> <li>4. Infraestructuras;</li> <li>5. Lengua española y diversidad;</li> </ol>
<b>PUNTOS DÉBILES</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Envejecimiento de la población</li> <li>2. Dependencia energética, alimentaria</li> <li>3. Desequilibrios económico-financieros</li> <li>4. Baja competitividad económica;</li> <li>5. Insuficiencias del sistema de justicia</li> <li>6. Problemas de ordenamiento del territorio</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Debilidad demográfica: País envejecido; tasa de fertilidad baja; alta inmigración.</li> <li>2. Recursos naturales: agua escasa; energía (70,8 % exterior)</li> <li>3. Presencia exterior: empresas vulnerables a decisiones políticas; I+D bajo; pocas empresas exportadoras.</li> </ol>

Tabla V – Comparación de puntos fuertes y débiles.

Fuente: Elaboración del autor a partir de Estrategia de Acción Exterior (2014) y CEDN (2013).

En el ámbito cultural, Portugal y España lideran dos de las mayores comunidades lingüísticas del mundo. Según Duránte Prados (2015, 5-6) existen grandes posibilidades en el mundo globalizado para la *Iberofonia*, definida como el espacio multinacional constituido por pueblos de lenguas ibéricas, que se extiende por todos los continentes e incluye treinta países y más de 700 millones de personas. La articulación de este espacio, respetando estrictamente el protagonismo de cada país en su ámbito, puede constituir una oportunidad de incrementar la influencia en un mundo mayoritariamente anglófono.

Se puede constatar una elevada convergencia entre los diferentes factores analizados (tabla V), que ha dado lugar a proyectos comunes de desarrollo y cooperación transfronteriza, como el reparto de recursos hídricos, proyectos energéticos o iniciativas en infraestructuras. La palabra clave en este caso es la confianza, fortalecida dentro del marco multilateral de la UE.

	PORTUGAL	ESPAÑA
<b>CONTEXTOS DE SEGURIDAD REGIONALES</b>	a) Europa y la UE. b) EE. UU., relaciones transatlánticas. c) Norte de África y Medio Oriente. d) África subsahariana. e) Atlántico. f) Asia. Espacios Estratégicos de Interés: <ul style="list-style-type: none"> <li>· Espacio euroatlántico.</li> <li>· Península y Mediterráneo.</li> <li>· Atlántico sur.</li> <li>· India-Asia.</li> </ul>	a) UE. b) Mediterráneo y Medio Oriente. c) América Latina y Caribe. d) Relación transatlántica: EE. UU., Canadá. e) África Subsahariana. f) Asia-Pacífico. Australia. g) Rusia. Zonas vitales: <ul style="list-style-type: none"> <li>· Sahel.</li> <li>· Cuerno de África.</li> <li>· Golfo de Guinea.</li> </ul>
<b>SEGURIDAD COOPERATIVA</b>	UE 1. OTAN 2. ONU 3. OSCE	1. UE 2. OTAN 3. ONU 4. OSCE

Tabla VI– Comparación de contextos internacionales.

Fuente: Elaboración del autor a partir de Estrategia de Acción Exterior (2014) y CEDN (2013).

Los contextos internacionales (tabla VI) y la acción exterior respectiva de cada país, unido a las mismas estructuras de seguridad cooperativa, constituyen otro valor añadido que justifica la necesidad de cooperación en seguridad y defensa. La ESN identifica varios contextos estratégicos en el mundo globalizado y tres Zonas Vitales. Por su parte, Portugal delimita Espacios Estratégicos de Interés. Una materialización de este interés común lo constituye el *Position Paper*<sup>35</sup> para una cooperación multilateral en el golfo de Guinea, presentado conjuntamente por Dinamarca, Francia, Portugal y España en la UE, en 2015.

35 *Position paper for a multilateral cooperation in the Gulf of Guinea*, presentado en Bruselas el 22 de mayo de 2015.

### *El Consejo Luso-español de Seguridad y Defensa (CLESD)*

La Cumbre bilateral de Badajoz en 2006 tuvo una enorme importancia en el ámbito de seguridad y defensa, por la decisión de constituir el CLESD, bajo la autoridad y orientación de los jefes de Gobierno. El CLESD representó un significativo salto cualitativo en el establecimiento de una asociación luso-española real y estructurada, en el marco del Protocolo de 1998 que aún se encontraba en vigor.

El CLESD se estructura en tres niveles: (a) Consejo; (b) Comisión preparatoria; y (c) Grupos de Trabajo: Diálogo político-diplomático, Diálogo político-estratégico, Cooperación en armamento e industrias de la defensa y Estados Mayores Peninsulares. En mayo de 2017 tuvo lugar el VI CLESD (reunión del Consejo), paralelamente a la Cumbre bilateral de Vila Real, y en noviembre la 61.<sup>a</sup> Reunión de Estados Mayores Peninsulares.

El balance de su funcionamiento es muy positivo, pero existe un amplio margen de mejora. La principal dificultad radica en la materialización del nivel intermedio, la Comisión Preparatoria, responsable de preparar la reunión del Consejo en base a los resultados obtenidos en los grupos de trabajo. Esta Comisión o «reunión a ocho», debería estar formada por los directores generales de política exterior y de política de defensa, los directores generales de armamento y los jefes de Estado Mayor de la Defensa, pero nunca se ha reunido por la dificultad de coordinar las agendas de dichas autoridades. Por otra parte, el único grupo de trabajo que mantiene reuniones anuales regulares y realiza un seguimiento efectivo de la cooperación es el de los Estados Mayores Peninsulares, donde se tratan los aspectos militares de la misma.

Para obtener el máximo rendimiento de la cooperación bilateral es necesario solucionar estas deficiencias estructurales, que acaban resultando limitadoras. Un modelo eficaz debe constituir la materialización de una estrategia bilateral de cooperación, dotada de objetivos a diferentes horizontes temporales. Se trata de edificar un proyecto integral, dotado de órganos eficaces de gestión, control y evaluación, que permita alinear posiciones políticas, integrar fuerzas militares y coordinar las industrias de defensa.

El proyecto está definido conceptualmente y ahora dotado del adecuado marco legal, mediante el *Acuerdo de Bayona*. La situación política, económica y de seguridad actual en la UE crea una ventana de oportunidad para consolidar la cooperación. Para ello es imprescindible continuar fortaleciendo la confianza, evitar el apresuramiento e identificar las áreas de complementariedad de ambos países.

### *Materialización de la cooperación: Proyectos, actividades y operaciones*

De acuerdo con las declaraciones de los sucesivos CLESD y el *Acuerdo de Bayona*, las posibilidades de cooperación peninsular en seguridad y defensa pueden ser tan amplias como decidan ambos países: seguridad cooperativa; concierto de posiciones nacionales; planeamiento coordinado de capacidades y empleo de fuerzas; acciones comunes en el terreno internacional; puesta en común y refuerzo de capacidades; seguridad ma-

rítima; gestión, formación, adiestramiento e intercambio de personal; realización de ejercicios conjuntamente; gestión conjunta de emergencias y catástrofes; cooperación en operaciones conjunto-combinadas; acciones conjuntas en el área de la tecnología y de la industria; cooperación en ciberdefensa y en la lucha contra el terrorismo global; desafíos energéticos y alteraciones climáticas; cooperación en actividades geográficas e hidrográficas; e incluso la promoción de actividades históricas y culturales.

COOPERACIÓN PRT-ESP. NIVEL REGIONAL	
FUERZAS Y MISIONES Participación combinada	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) NATO VJTF 2018.</li> <li>2) <i>EU Battlegroup</i> 2019 y 2021.</li> <li>3) Operación INHERENT RESOLVE (Irak).</li> <li>4) EUTM Mali y EUTM RCA.</li> <li>5) Cooperación multilateral en el golfo de Guinea.</li> </ol>
PROYECTOS CON PARTICIPACIÓN DE AMBOS PAÍSES	
P&S (UE)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Flota Europea de Transporte Aéreo (EATF).</li> <li>2) Laboratorio Conjunto Proyectable de Explotación y Análisis (JDEAL).</li> <li>3) Programa de Investigación para Gestión del Sistema Europeo Unificado de Tránsito Aéreo (SESAR).</li> <li>4) Vigilancia Marítima (MARSUR).</li> <li>5) Comunicaciones Gubernamentales vía satélite del futuro.</li> </ol>
CEP (UE)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Movilidad Militar.</li> <li>2) Plataforma de Información Compartida para ciberamenazas y respuesta a incidentes.</li> <li>3) Sistema Estratégico de Mando y Control (C2) para misiones y Operaciones PCSD.</li> </ol>
SD (OTAN)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Clúster de protección de puertos.</li> <li>2) Adiestramiento y formación multinacional OTAN en <i>Ciberdefensa</i> (MN CD E&amp;T).</li> <li>3) Armas guiadas Aire-Tierra de precisión.</li> <li>4) Navíos cisterna de apoyo marítimo.</li> <li>5) Información Situacional Marítima – Servicios de Información Marítima Internacionales (MNMIS).</li> <li>6) SOF <i>Aviation</i>.</li> </ol>

Tabla VII – Cooperación PRT-ESP en el nivel regional.

Fuente: Elaboración del autor a partir de Actas 61ª Reunión Estados Mayores Peninsulares (2017).

Entre las actividades en curso a nivel regional (tabla VII), destaca especialmente la generación coordinada de fuerzas de reacción en el marco de la UE (EUBG) y de la OTAN (VJTF, NRF), así como la contribución coordinada en operaciones multilaterales en Irak (Operación *Inherent Resolve*, OIR) y en el Sahel (EUTM Malí y EUTM RCA). Además, ambos países participan conjuntamente en el desarrollo de proyectos de P&S liderados por la AED, en proyectos de SD de la OTAN, y en los proyectos de CEP recientemente aprobados por la UE.

En el ámbito subregional, destaca la coordinación de posiciones orientadas a reforzar la importancia del flanco Sur de la UE y de la OTAN. Esto resulta particularmente importante en una Europa dividida en cuanto a la percepción de las amenazas, ya que las ampliaciones sucesivas de la UE y de la OTAN han desplazado el centro de gravedad europeo hacia el este (Drent et al., 2015, 8). Así, los países del norte y el este de Europa focalizan su defensa sobre Rusia y la crisis de Ucrania, frente a Portugal, España y otros socios mediterráneos como Francia e Italia, que demuestran una mayor preocupación orientada al sur, justificada por las consecuencias de la Primavera Árabe, la extensión del terrorismo yihadista y la inmigración ilegal.

El número de actividades bilaterales es muy elevado y se encuentra en constante crecimiento desde 2012. La crisis económica ha impuesto limitaciones presupuestarias en los dos países, que han encontrado en la cooperación un modo de solventar algunas de sus carencias.

### **Evaluación del modelo de cooperación en defensa peninsular: recomendaciones**

A lo largo del estudio se han relacionado doce condiciones necesarias para el éxito de la cooperación en defensa, que ahora es necesario aplicar al proyecto peninsular: confianza y solidaridad; soberanía (capacidad de actuar); culturas estratégicas semejantes; proximidad geográfica y cultural; número de los socios (inicialmente limitado); países y fuerzas de tamaños y cualidades parecidas; proceso descendente y ascendente; adaptaciones en la cultura de defensa, organización y conceptos; alineamiento en el planeamiento de la defensa; estandarización e interoperabilidad; realismo, claridad y propósitos serios; y participación de los Parlamentos.

La confianza y la solidaridad son consideradas las condiciones más importantes para realizar operaciones combinadas (Rivero, 2017, 2-5). De las declaraciones de los CLESD; el hecho de la generación combinada de fuerzas EUBG o VJTF; la cooperación e intercambio de información existente en el golfo de Guinea; la contribución conjunta a la lucha contra el terrorismo internacional en Besmaya, formando parte de la Operación *Inherent Resolve*; la coordinación de esfuerzos en la EUTM Malí y EUTM RCA; así como el hecho de mantener posturas comunes ante la OTAN y la UE, evidencian ampliamente la realidad de esta condición entre Portugal y España.

La soberanía tiene especial significación en el caso peninsular, por varias causas: reservas de Portugal ante una dependencia económica excesiva y pérdida de relieve internacional a favor del socio mayor (Gómez, 2017, 13-14); la cuestión de la demarcación de la Zona Económica Exclusiva (ZEE) entre Madeira y Canarias, debido a la consideración de habitabilidad de las Islas Salvajes (Fiott, 2015, 49-54, 83-86); o la cuestión de Olivenza<sup>36</sup> (Díaz, 2016, 5 de marzo). Entendiendo la soberanía como «capacidad de actuar», la cooperación en defensa se transforma en una necesidad. El factor de vecindad, cultura compartida y lenguas semejantes facilita el entendimiento y el éxito de la cooperación.

Portugal y España tienen actualmente culturas estratégicas convergentes, como atestiguan sus posturas ante la PCSD y la OTAN; su visión de 360° y la importancia atribuida al flanco sur; la participación en iniciativas como la Iniciativa de Defensa 5+5 o las operaciones combinadas en curso. Sin embargo, la existencia de intereses estratégicos exclusivos es un hecho (posición de Portugal en la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa, ciudades autónomas y territorios de soberanía españoles en África), que si no se consideran convenientemente pueden limitar el alcance del proyecto común.

---

36 Olivenza es considerada por la CIA de EE. UU. como zona de conflicto internacional.

La asimetría existente entre las economías y las capacidades militares de España y Portugal es una realidad (tabla VIII), que podría ser limitadora debido a reservas ante el predominio del mayor, o por una retribución limitada del menor. Como atestiguan otros ejemplos europeos, la confianza y el entendimiento mutuo, identificando correctamente las áreas de complementariedad, pueden anular los efectos negativos de esta asimetría (ejemplos de Alemania-Holanda, Bélgica-Francia, Alemania-Dinamarca). La flexibilidad del modelo bilateral peninsular permite plantear una cooperación de tipo modular, la integración y la especialización, avanzando dentro del nuevo proyecto de CEP de la UE.

	PORTUGAL	ESPAÑA	RELACIÓN
<b>PRESUPUESTOS 2017 (M€)</b>	2.185	8.623	1:4
<b>Fuerzas Armadas Efectivos Totales</b>	32.992	121.000	1:3,7
<b>Exército/Ejército de Tierra</b>	18.000	77.000	1:4,3
Efectivos Grandes Unidades	<i>Brigada de Intervenção</i> <i>Brigada Mecanizada</i> <i>Brigada Reação Rápida</i>	Cuartel General/LCC (Valencia) División SAN MARCIAL: 4 Brigadas División CASTILLEJOS: 3 Brigadas Brigada de Canarias Brigada de Ceuta Brigada de Melilla Brigada de Helicópteros (FAMET) Brigada Logística Brigada de Sanidad	
<b>Marinha/Armada Española</b>	9.000	21.000	1:2,3
Efectivos Principales buques	05 Fragatas 06 Corbetas 02 Submarinos 01 Buques Logísticos <i>Corpo de Fuzileiros</i>	01 Porta-aviones (LHD) 11 Fragatas 07 Corbetas 04 Submarinos (proyecto S-80) 02 Buques Logísticos 03 Transportes 02 Buques anfibios Brigada Infantería de Marina	
<b>Força Aérea / Ejército del Aire</b>	7.000	20.000	1:2,9
Efectivos Principales medios	27 F16 06 C130 11 C295 05 P3 Orión 06 Helicópteros EH-101 06 Helicópteros SAR	73 EFA 86 F18 02 A310 12 C130 18 CN-235 18 C295 07 P3 Orión 18 CANADAIR 29 Helicópteros Cougar 15 Helicópteros SAR 04 UCAV <i>Reaper</i>	

Tabla VIII – Comparación de capacidades PRT/ESP.

Fuente: Elaboración del autor a partir de Ministerio de Defensa de España, 2017. *Ministério da Defesa Nacional* de Portugal, 2017.

Un liderazgo fuerte en los niveles político y militar (proceso descendente y ascendente) resulta imprescindible, manteniéndose a lo largo del tiempo. Resulta crítica en este punto una alternancia democrática en los gobiernos, que pueda variar sustancialmente la cultura estratégica. El establecimiento de dependencias mutuas y la consideración de la cooperación como «Política de Estado» a largo plazo pueden contribuir para minimizar los efectos dicha alternancia.

Aunque puedan existir diferencias iniciales entre las culturas de defensa, la organización de las Fuerzas Armadas y los conceptos de empleo o doctrinales, una cooperación efectiva exige evolucionar progresivamente el «pensamiento nacional» hacia un «pensamiento multinacional», influyendo en la consideración de las prioridades de la defensa. Los intercambios de oficiales de enlace entre Estados Mayores y de alumnos, la realización de ejercicios combinados y el emprender proyectos conjuntamente, contribuyen a reducir el problema. Es necesario tiempo y voluntad de entendimiento.

Las formas permanentes de cooperación exigen alinear progresivamente los planeamientos de defensa. Las dependencias mutuas se ven fortalecidas cuando los socios utilizan los mismos equipamientos, lo que resulta en una mayor interoperabilidad de las fuerzas y se traduce en un refuerzo del modelo. La transparencia constituye un prerequisite, encontrándose obligados los responsables del planeamiento a buscar en primer lugar las potencialidades de la cooperación multinacional.

La estandarización de la doctrina y la interoperabilidad de los equipamientos se encuentra en relación directa con la facilidad de establecer la cooperación, al permitir integrar más fácilmente adiestramiento, abastecimiento, mantenimiento y adquisición de repuestos (un ejemplo lo constituyen las Fuerzas Aéreas Europeas Contribuyentes, *European Participating Air Forces*, entre los EM que operan cazas F16 en la UE). Portugal y España comparten la doctrina OTAN y tienen una facilidad de entendimiento elevada que contribuye al fortalecimiento de la cooperación.

El realismo constituye también una condición importante para el éxito. El *Acuerdo de Bayona* incluye muchas áreas de cooperación, que deben ser desarrolladas con una finalidad clara y alcanzable. No hay lugar, por lo tanto, para los propósitos simbólicos. Además, las iniciativas deben ser solventes en términos presupuestarios y en la asunción de riesgos políticos (pérdida parcial de soberanía y tensiones en la industria de la defensa), lo que está en relación directa con la profundidad de la cooperación. La activación plena del CLESD, en su vertiente política e industrial, resulta esencial para avanzar.

La última condición considerada hace referencia a la participación de los Parlamentos nacionales en todo lo referido a la proyección de fuerzas, planeamiento de la defensa y adquisiciones. Para una cooperación real y eficaz resulta necesario hacer de la cooperación una política de Estado, lo cual constituye hoy sin duda un desafío, a nivel peninsular.

## Conclusiones

La cooperación en materia de defensa resulta imprescindible para los EM de la UE en el momento actual. No es posible desarrollar ni mantener en solitario las ca-

pacidades militares que garanticen la seguridad de los ciudadanos, dado el entorno de seguridad, económico y político de la última década. Ante la realidad que se ha descrito, precipitada en última instancia por el Bréxit y la llamada de atención de los EE. UU. por el incumplimiento sistemático de las responsabilidades europeas en materia de defensa, la UE se ha visto obligada a reaccionar. Esto se ha materializado en tres ejes: potenciar la PCSD, impulsar el desarrollo de capacidades y reforzar la industria europea de defensa.

La UE está constituida por un conjunto muy heterogéneo de EM, lo que ha dificultado la puesta en marcha de una PCSD eficaz, ya que se ha visto siempre sometida a las decisiones y reticencias propias de Estados con intereses divergentes. La falta de coordinación efectiva, a pesar de los esfuerzos de la AED y la OTAN, han dado lugar a múltiples redundancias e inversiones basadas en intereses nacionales. Además, la industria de defensa ha carecido de un mercado competitivo y rentable, perdiendo progresivamente su lugar de vanguardia.

Las causas del problema incluyen el miedo a la especialización, la pérdida de soberanía, las diferentes culturas estratégicas o bien el proteccionismo de la industria de defensa. Sin embargo, todo ello se ha visto progresivamente sobrepasado por las exigencias de la realidad, haciendo imprescindible evolucionar desde el concepto de «actuación independiente» al de «capacidad de actuar». Esto lo han realizado los EM de la UE mediante dos vías a diferentes velocidades: la regional y la subregional.

La vía regional ha sido siempre la más complicada, ya que exige el acuerdo de todos, motivo por el que se ha visto ralentizada hasta 2017, en que la nueva *Estrategia Global*, su *Plan de Implementación*, la *Declaración Conjunta UE-OTAN*, el *Plan de Acción de la Defensa*, la creación de un *Fondo Europeo de Defensa* y de un *Programa de Desarrollo Industrial* han constituido su nueva puesta en marcha. Todo ello ha permitido recuperar herramientas como la *CEP*, que en su modalidad «inclusiva y ambiciosa», constituye la última expresión de la respuesta comunitaria a los desafíos actuales de defensa.

La vía subregional, constituida por iniciativas bilaterales o *minilaterales* de geometría variable, surgió como una alternativa necesaria y flexible ante el difícil avance de proyectos multilaterales. Basándose en aspectos comunes entre socios cercanos, ha tenido varias materializaciones con diversos resultados, no siempre en línea con los objetivos regionales y frecuentemente limitadas a la satisfacción de intereses nacionales.

En este entorno complejo, surge la cooperación bilateral en materia de defensa entre Portugal y España, dos de los EM de la UE y Aliados de OTAN más castigados por la crisis económica, lo que contrasta con su destacada contribución a las operaciones de ambas organizaciones. No en vano, pese a sus reducidos presupuestos de defensa, actualmente lideran EUTM Malí y EUTM RCA; han generado conjuntamente y liderado el EUBG 2017/2 y VJTF I6, teniendo asignados los EUBG 2019 y VJTF I8; y participan de forma destacada en las operaciones Atalanta (cuyo Cuartel General Operacional [OHQ, por sus siglas en inglés] se situará previsiblemente en Rota), Sophia, *Assurance Measures* y misiones de Policía Aérea en el Báltico, entre otras.

El proyecto bilateral peninsular, que ha tenido un desarrollo inédito en la última década, dispone en el *Acuerdo de Bayona* de un marco legal al máximo nivel, flexible e inclusivo, en el que destaca su intención de cooperar para «mejorar la seguridad y defensa regionales, en los senos de la OTAN y de la UE». Es precisamente esa orientación multilateral, unida al entendimiento mutuo y la confianza, la que ha permitido diluir las limitaciones de soberanía en el establecimiento de un proyecto convergente con los objetivos regionales. Así ha quedado de manifiesto en la coordinación de posiciones de ambos socios, en todo el proceso de nuevo impulso de la defensa europea, por lo que se concluye que contribuye positivamente al mismo.

La cooperación en defensa entre Portugal y España es natural y necesaria, justificada por intereses comunes y amenazas compartidas. No obstante, para ser realmente eficaz precisa mejorar su estructura de funcionamiento, disponer de órganos permanentes de dirección, evaluación y control, activar todas sus potencialidades y establecer un diálogo multidisciplinar que aún no existe en áreas como el armamento y la industria de defensa. En definitiva, debe constituir una auténtica estrategia de cooperación, dotarse del soporte presupuestario necesario y estar respaldada por una política de estado solvente.

Los resultados alcanzados por la cooperación están siendo provechosos para ambos países y para la defensa común europea a la que contribuye. Tratándose de un modelo asimétrico, es preciso mantener el concepto de relacionamiento entre iguales y la confianza, asegurando el beneficio mutuo para ambas partes. Portugal y España podrían constituir en el momento actual, uno de los mejores ejemplos de entendimiento y colaboración constructiva en materia de seguridad y defensa en Europa.

## Referencias bibliográficas

- Agencia Europea de Defensa. (2018a). Coordinated Annual Review on Defence (CARD). Retrieved May 10, 2018, from [https://www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities/coordinated-annual-review-on-defence-\(card\)](https://www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities/coordinated-annual-review-on-defence-(card)).
- Agencia Europea de Defensa. (2018b). Defence Data Portal. Retrieved May 10, 2018, from <https://www.eda.europa.eu/info-hub/defence-data-portal/EDA/year/2013>.
- Alfonso Meiriño, A. (2015). La globalización de los asuntos de defensa: capacidades militares, mercado e industria. *Cuadernos de Estrategia Del IEEE*, (175), 141-182. Retrieved from [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE\\_175.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_175.pdf).
- Aznar Fernández-Montesinos, F. (2015). Portugal. Cooperación y seguridad. *Documento de Análisis Del IEEE 58/2015*, 19. Retrieved from <http://www.ieee.es/contenido/noticias/2015/12/DIEEEA58-2015.html>.
- Ballesteros Martín, M. A., Castillo Chamorro, J. M., Aznar Fernández-Montesinos, F., Ruiz González, F. J., Cortés Velasco, C., & Prieto Palacios, J. J. (2013). *Es-*

*tudio prospectivo sobre la implementación del concepto «pooling and sharing» en el horizonte de 2020. Documentos de Investigación del IEEE.* Madrid. Retrieved from [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_investig/DIEEEINV-01\\_Estudio\\_Prospectivo\\_TECNALIA\\_IEEE.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/DIEEEINV-01_Estudio_Prospectivo_TECNALIA_IEEE.pdf).

Benedicto Solsona, M. Á. (2017). Europa necesita una arquitectura de seguridad más ambiciosa. In Ministerio de Defensa. Secretaría General Técnica. (Ed.), *Documentos de Seguridad y Defensa* (2017th ed., pp. 51–78). Madrid. Retrieved from <https://publicaciones.defensa.gob.es/la-arquitectura-de-seguridad-internacional-un-proyecto-en-quebra-libros-pdf.html>.

Biehl, H., Giegerich, B., & Jonas, A. (2013). *Strategic Cultures in Europe*. (H. Biehl, B. Giegerich, & A. Jonas, Eds.), *Strategic Cultures in Europe. Security and Defence Policies Across the Continent* (2013th ed.). Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-01168-0>.

Carlos Izquierdo, J. (2016). *La nueva Estrategia de Seguridad Europea 2016. Documento Marco 16/2016*. Madrid. Retrieved from [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_marco/2016/DIEEEM16-2016\\_EstrategiaSeguridad\\_DeCarlos.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2016/DIEEEM16-2016_EstrategiaSeguridad_DeCarlos.pdf).

Chislett, W. (2004). *España y Portugal: de vecinos distantes a socios incómodos* (No. 46/2004). *Documento de Trabajo (DT) 46/2004* (Vol. DT 46/2004). Madrid. Retrieved from [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/dt46-2004](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt46-2004).

Cîrlig, C.-C. (2015). *European defence cooperation. State of play and thoughts on an EU army*. Brussels. Retrieved from [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/551346/EPRS\\_BRI\(2015\)551346\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/551346/EPRS_BRI(2015)551346_EN.pdf).

Cózar Murillo, B. (2017, December). La cooperación estructurada permanente: ¿El impulso definitivo que necesita la política común de seguridad y defensa? *Boletín Del Instituto Español de Estudios Estratégicos (BIE)*, 8 (octubre/diciembre 2017), 1095-1145. Retrieved from [http://www.ieee.es/publicaciones-new/boletines\\_IEEE/2017/BoletinIEEE\\_8.html](http://www.ieee.es/publicaciones-new/boletines_IEEE/2017/BoletinIEEE_8.html).

Díaz, J. (2016). Olivenza todavía es zona de conflicto internacional. Retrieved May 10, 2018, from <http://www.lavanguardia.com/internacional/20160305/40218384148/olivenza-espana-portugal-zona-conflicto-internacional-cia.html>.

Dickow, M., Drent, M., Landman, L., Overhaus, M., & Zandee, D. (2013). *Deepening German-Netherlands Defence Cooperation for Europe's Security Needs* (FG.2 No. 1). Berlin. Retrieved from [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/WP\\_FG2\\_2012\\_Overhaus\\_Dickow\\_et\\_al.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/WP_FG2_2012_Overhaus_Dickow_et_al.pdf).

Drent, M., Hendriks, R., & Zandee, D. (2016). Defence cooperation models. Lessons learned and usability. The Hague, Netherlands.: Netherlands Institute of International Relations «Clingendael». Retrieved from [https://www.clingendael.nl/sites/default/files/Report\\_Defence\\_cooperation\\_models.pdf](https://www.clingendael.nl/sites/default/files/Report_Defence_cooperation_models.pdf).

- Drent, M., Homan, K., & Zandee, D. (2013). *Bold Steps in Multinational Cooperation*. The Hague, Netherlands. Retrieved from <https://www.clingendael.nl/sites/default/files/Bold Steps in Multinational Cooperation.pdf>.
- Drent, M., Zandee, D., & Casteleijn, L. (2014). *Defence Cooperation in Clusters Identifying the Next Steps*. The Hague, Netherlands. Retrieved from [https://www.clingendael.nl/sites/default/files/Defence Cooperation in Clusters\\_web.pdf](https://www.clingendael.nl/sites/default/files/Defence Cooperation in Clusters_web.pdf).
- Drent, M., Zandee, D., & Maas, E. (2015). *Defence matters: more urgent than ever*. The Hague, Netherlands. Retrieved from [https://www.clingendael.nl/sites/default/files/Defence\\_matters\\_report\\_clingendael\\_apr2015.pdf](https://www.clingendael.nl/sites/default/files/Defence_matters_report_clingendael_apr2015.pdf).
- Duna, D., & Dăncuță, R.-C. (2014). The Common European Army Project between the National Defence Preferences of the Member States and the Geostrategic Challenges at the Eastern Borders of the EU. *Eurotimes*, 18, 55.
- Durántez Prados, F. Á. (2015). Paniberismo e Iberoфонía Definición y articulación de un espacio multinacional de países de lenguas ibéricas. *Diplomacia. Siglo XXI*, (85), 10. Retrieved from <http://isdiber.org/wp-content/uploads/2015/07/Paniberismo-e-Iberoфонía.pdf>.
- EFE - Redacción Internacional. (2013). Cronología de las Cumbres Hispano-Portuguesas. Retrieved May 10, 2018, from [https://www.eldiario.es/politica/Cronologia-Cumbres-Hispano-Portuguesas\\_0\\_131587091.html](https://www.eldiario.es/politica/Cronologia-Cumbres-Hispano-Portuguesas_0_131587091.html).
- Europapress. (2015). Los 28 activan la cláusula de defensa colectiva para apoyar a Francia.
- European External Action Service. (2016). Military and civilian missions and operations.
- European External Action Service. (2018). Permanent Structured Cooperation - PESCO.
- Ferreira Gomes, N. E. (2017). *España y Portugal en el espacio iberoamericano: coincidencia en las prioridades de política externa*. Madrid. Retrieved from <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/88e57f8f-e83e-49e4-9817-76551a6b1e8a/DT11-2017-FerreiraGomes-Espana-Portugal-espacio-iberoamerican-coincidencia-prioridades.pdf?MOD=AJPERES&cacheid=1509987679510>.
- Fiott, D. (2015). *The Common Security and Defence Policy: National Perspectives*. Bruselas. Retrieved from <http://www.egmontinstitute.be/wp-content/uploads/2015/05/ep79.pdf>.
- García González, J. I. (2016). La Unión Europea y la OTAN en el marco de la nueva Estrategia Global de Seguridad de la Unión Europea. *Revista UNISCI*, 0(42), 217-239. <https://doi.org/10.5209/RUNI.53794>.
- Gómez Adeva, A. (2017). *Documento Opinión 22/2017. Las Islas Salvajes: la mar como punto de encuentro*. Madrid. Retrieved from [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2017/DIEEEO22-2017\\_IslasSalvajes\\_GomezAdeva.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEEO22-2017_IslasSalvajes_GomezAdeva.pdf).
- Kempin, R., & Scheler, R. (2015). L'intégration différenciée peut-elle débloquent la PSDC? *Politique Étrangère*, 80(1), 244. Retrieved from <http://www.ifri.org/>

fr/publications/politique-etrangere/articles-de-politique-etrangere/integration-differenciee-debloquer.

- Lykke, A. F. (1989). Defining Military Strategy = E + W + M. *Military Review*, LXIX(5). Retrieved from <http://cgsc.contentdm.oclc.org/cdm/singleitem/collection/p124201coll1/id/504/rec/10>
- MAEC. (2016). *Ficha Pais. Portugal. Republica Portuguesa*. Madrid. Retrieved from [http://www.exteriores.gob.es/documents/fichaspais/portugal\\_ficha\\_pais.pdf](http://www.exteriores.gob.es/documents/fichaspais/portugal_ficha_pais.pdf).
- Maio, H. T. (2013). *Pooling and Sharing entre Portugal e Espanha: contributos para a definição de uma estratégia*. Instituto Superior de Estudos Militares (IESM). Retrieved from [http://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/9952/1/TII\\_Cor\\_Maio\\_Pooling %26 Sharing entre Portugal e Espanha\\_final.pdf](http://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/9952/1/TII_Cor_Maio_Pooling%26SharingentrePortugaleEspanha_final.pdf).
- Major, C., & Mölling, C. (2014). The Framework Nations Concept. Germany's Contribution to a Capable European Defence. *Stiftung Wissenschaft Und Politik*, (SWP Comments 2014/C 52), 4. Retrieved from [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2014C52\\_mjr\\_mlg.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2014C52_mjr_mlg.pdf).
- Massart, P. (2017). Make European Defense Cooperation a Reality - Carnegie Europe - Carnegie Endowment for International Peace. Retrieved May 15, 2017, from <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/67817>.
- Mölling, C. (2015). *State of play of the implementation of EDA's pooling and sharing initiatives and its impact on the European defence industry*. Brussels. <https://doi.org/10.2861/242800>.
- Moncloa. (2015). *XXVIII Cumbre Hispano-Portuguesa*. Madrid. Retrieved from <http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2015/190615hispanolusa.aspx>.
- Moreira de Sá, T. (2015). *Política Externa Portuguesa* (1ª). Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Naim, M. (2009). Minilateralism. The magic number to get real international action. Retrieved May 10, 2018, from <http://foreignpolicy.com/2009/06/21/minilateralism/>.
- Nissen, C. (2015). *European Defence Cooperation after the Lisbon Treaty. The road is paved for increased momentum*. Copenhagen: Danish Institute for International Studies (DIIS). Retrieved from [http://www.diis.dk/files/media/publications/publikationer\\_2015/diis\\_report\\_06\\_european\\_defence\\_cooperation\\_after\\_the\\_lisbon\\_treaty\\_web.pdf](http://www.diis.dk/files/media/publications/publikationer_2015/diis_report_06_european_defence_cooperation_after_the_lisbon_treaty_web.pdf).
- Observador.pt. (2017). Cimeira ibérica: novos acordos e mais cooperação transfronteira. Retrieved May 10, 2018, from <https://observador.pt/2017/05/30/cimeira-iberica-novos-acordos-e-mais-cooperacao-transfronteira/>.
- Pannier, A. (2015). Le « minilatéralisme » : une nouvelle forme de coopération de défense. *Politique Étrangère*, 80(1), 244. Retrieved from <http://www.ifri.org/fr/>

publications/politique-etrangere/articles-de-politique-etrangere/minilateralisme-une-nouvelle-forme.

- Parent, R. (2015). *Pooling & sharing: Member States' engagement and the support by the EU*. Bruselas. <https://doi.org/10.2861/68811>.
- Patrick, S. (2014). The Unruled World. The Case for Good Enough Global Governance. *Foreign Affairs*, 93(1). Retrieved from <https://www.foreignaffairs.com/articles/2013-12-06/unruled-world>.
- Pertusot, V. (2015). Défense européenne : enfin du nouveau. *Politique Étrangère*, 80(1), 244. Retrieved from <http://www.ifri.org/fr/publications/politique-etrangere/sommaires-de-politique-etrangere/defense-europeenne-revisitee>.
- Rahbek-Clemmensen, J., & Rynning, S. (2015). Le partage des capacités militaires : impasse ou avenir ? *Politique Étrangère*, 80(1), 244. Retrieved from <http://www.ifri.org/fr/publications/politique-etrangere/articles-de-politique-etrangere/partage-capacites-militaires>.
- Rivero, Á. (2017). *ARI 47/2017. Portugal y España: los efectos de la crisis en las relaciones institucionales peninsulares*. Madrid. Retrieved from <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/7c34ec37-317f-42b4-bb00-2afd139d0212/ARI47-2017-Rivero-Portugal-Espana-efectos-crisis-relaciones-institucionales.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=7c34ec37-317f-42b4-bb00-2afd139d0212>.
- Rogers, J., & Gilli, A. (2013). *Enabling the future: European military capabilities 2013-2025: challenges and avenues. European Union Institute for Security Studies - Report* (Vol. May). <https://doi.org/10.2815/31769>.
- Sánchez Bardón, L. (2015). Crónica de la semana. España-Portugal: Más primas y menos hermanas. *Goldenspain.com*. Retrieved from [http://www.goldenspain.com/cronica-de-la-semana/669-espana-portugal-mas-primas-y-menos-hermanas?acm=621\\_70](http://www.goldenspain.com/cronica-de-la-semana/669-espana-portugal-mas-primas-y-menos-hermanas?acm=621_70).
- Sanger, D. E., & Haberman, M. (2016). Donald Trump Sets Conditions for Defending NATO Allies Against Attack. Retrieved May 10, 2018, from <https://www.nytimes.com/2016/07/21/us/politics/donald-trump-issues.html>.
- Shanker, T., & Erlangerjune, S. (2011). Blunt U.S. Warning Reveals Deep Strains in NATO. *New York Times*, (June 10). Retrieved from [http://www.nytimes.com/2011/06/11/world/europe/11nato.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2011/06/11/world/europe/11nato.html?_r=0).
- Silva Machado, M. (2012). «Pooling & sharing» ibérico. Retrieved May 10, 2018, from <https://www.dn.pt/opiniaio/opiniaio-dn/convidados/interior/pooling-sharing-iberico-2775674.html>.
- Traynor, I. (2011). US defence chief blasts Europe over Nato. Retrieved May 10, 2018, from <https://www.theguardian.com/world/2011/jun/10/nato-dismal-future-pentagon-chief>.

Valasek, T. (2011). *Surviving austerity: The case for a new approach to EU military collaboration*. Londres. Retrieved from [https://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/rp\\_981-141.pdf](https://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/rp_981-141.pdf).

Vieira, A. (2014). Portugal e Espanha reforçam cooperação na defesa para combater a falta de recursos. Retrieved December 1, 2015, from <http://www.publico.pt/politica/noticia/portugal-e-espanha-reforcam-cooperacao-na-defesa-para-combater-a-falta-de-recursos-1638648>.

---

*Artículo recibido: 4 de mayo de 2018.*

*Artículo aceptado: 29 de mayo de 2018.*

---



*Eisa Younes*

*Doctor investigador en la Universidad Autónoma de Madrid. (España).*

*Correo: eisayounes85@gmail.com*

## **Marco y análisis del Estado Islámico desde perspectivas clásicas de gestión**

### *Framing and analyzing ISIS through classical management perspectives*

#### **Resumen**

Para llevar a cabo la formulación y puesta en práctica de estrategias eficaces en la lucha contra el terrorismo es necesario comprender bien la dinámica y los elementos organizativos interrelacionados de los grupos a los que nos enfrentamos, con el fin de tener una equilibrada visión de conjunto de sus puntos fuertes y de las áreas más débiles a las que podemos dirigir nuestra atención para ganar eficiencia en las operaciones. Centrándonos en el Estado Islámico (EI) y en los yihadistas de tipo «lobo solitario», se puede hacer frente mejor a las amenazas que plantean a la sociedad española con un enfoque proactivo, en base también a los imperativos de sus elementos organizativos. Como complemento a los marcos que ya utilizan los organismos antiterroristas, adquiriremos una perspectiva inestimable observando la dinámica organizativa y de gestión en el seno de estas organizaciones mediante la creación de un modelo de sus distintas dimensiones: vínculos, imperativos, presiones y restricciones que condicionan su estructura y sus operaciones. En este contexto, el modelo presentado para estos dos tipos de terroristas incluye las dimensiones de misión, estructura, financiación, reclutamiento y propagación. El modelo muestra la relación entre las diversas dimensiones, así como las opciones que pueden elegir racionalmente los líderes para una mejor adaptación

conforme a las circunstancias internas y externas y a los recursos de que disponen. Los organismos de lucha contra el terrorismo pueden así realizar un análisis de esos cambios, que se reflejan en la organización interna de estos grupos y en sus capacidades, con el fin de identificar y concentrarse en puntos débiles concretos para obtener unos resultados óptimos. Este modelo general puede seguir mejorándose con el fin de incluir otras áreas que ayudarían a elaborar modelos particulares para entidades terroristas concretas que operen en cualquier entorno específico.

### Palabras clave

Terrorismo, lucha contra el terrorismo / lucha antiterrorista, yihadista, Estado Islámico, estrategia.

### Abstract

*The formulation and implementation of effective counterterrorism strategies require a robust understanding of the dynamics and inter-related organizational elements of the outfits being combated in order to have a balanced all-round view of their strong points and the weak zones that can be focused upon for more efficient operations. Focusing on ISIS and the Jihadist Lone Wolf type, the threats they pose to the Spanish society can be better countered through a proactive approach also underpinned by the imperatives of the organizational elements of these organizations. Supplementing the existing frameworks being used by agencies, an invaluable perspective would be to observe the business and management dynamics within these organizations by creating a blueprint of their different dimensions - their linkages, imperatives, compulsions and the constraints that drive their structure and operations. In this context, the blueprint model introduced by these two types includes the areas of mission, structure, financing, recruitment, and propagation. The model shows the sequencing between the various areas of management with the options chosen by rational leadership in terms of the better fitting according to the internal and external environments and resources at their disposal. An analysis of such progression that results in the internal organization and the capabilities of the entities can then be deployed by the counterterrorism agencies to identify and home in on the specific weak points for optimal results. This Model can be further enhanced to include other areas that would help in creating blueprints for specific terrorist entities operating in any specific environment.*

### Keywords

*Terrorism, counterterrorism, jihadist, ISIS, strategy.*

### Citar este artículo:

YOUNES, E. «Marco y análisis del Estado Islámico desde perspectivas clásicas de gestión». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. 2019, número 13, pp- 111-142

## Introducción

Con la creciente amenaza de ataques terroristas en España, especialmente los llevados a cabo por los llamados «lobos solitarios», evidentemente diseñados para provocar temor e inseguridad entre la población, es necesario analizar desde distintas perspectivas las organizaciones terroristas del Estado Islámico y a quienes operan de forma individual pero están relacionados con ellas. Ello facilitará la formulación de iniciativas más eficaces para impedir agresiones terroristas y castigar a los responsables.

Los organismos estatales han alcanzado un éxito significativo en la lucha contra la amenaza del terrorismo, pero siempre hay margen para ampliar y mejorar las perspectivas desde las que se puede analizar este fenómeno con el objetivo de lograr una mayor eficiencia. Esto proporciona asimismo un enfoque multidimensional, que constituye otro elemento para analizar tales organizaciones con vistas a la formulación de mejores estrategias para combatirlos. La aparición de entidades terroristas, sus técnicas de reclutamiento y sus medios para la obtención de recursos pueden estudiarse también desde un punto de vista empresarial. Así, se puede trazar un paralelismo muy útil con las organizaciones empresariales convencionales y con los enfoques de la estrategia de gestión, a fin de proporcionar soluciones para poner freno al daño potencial que dichas entidades pueden infligir a las sociedades. El análisis de los grupos terroristas como entidades con intereses comerciales permitiría conocer mejor algo tan valioso como son sus mecanismos de actuación, y pondría de relieve los puntos fuertes y las limitaciones que existen en ellos. Conocer estos aspectos organizativos concretos redundaría en una mayor capacidad de los organismos gubernamentales para planear y preparar sus propias campañas.

## Contexto

Los atentados terroristas han continuado golpeando los países europeos en 2017, provocando la muerte de numerosas víctimas inocentes y creando entre los ciudadanos un clima general de temor ante lo desconocido. El número de ataques fallidos, frustrados o perpetrados en Europa ha aumentado, como muestra el siguiente gráfico:

El Reino Unido sufrió el mayor número de ataques (107), seguido de Francia (54) y España (16). Esta última fue un caso especial, ya que experimentó atentados yihadistas después de haber vivido relativamente libre de ellos durante un largo periodo de tiempo. Pero, como muestra la figura siguiente, lo que destaca es el elevado número de ataques separatistas y yihadistas.

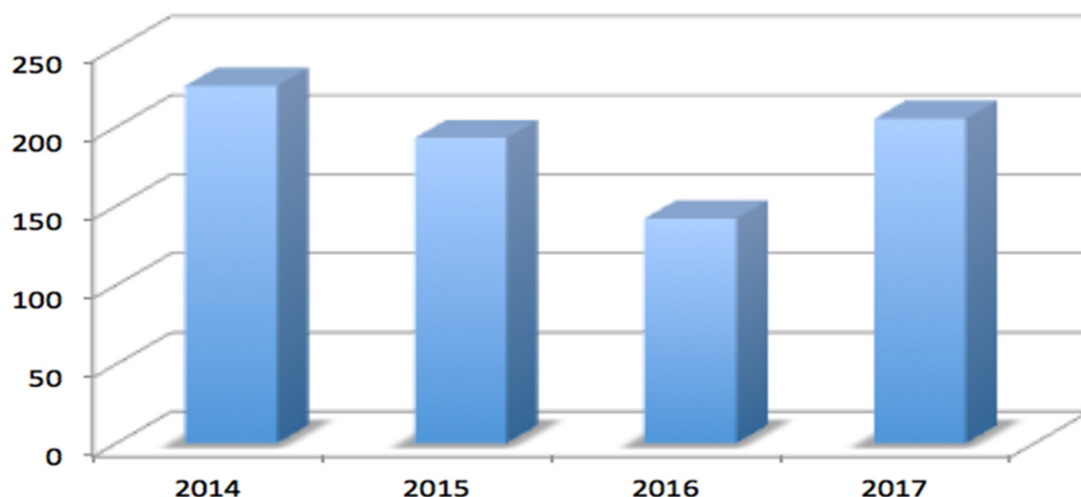


Figura 1: número de ataques terroristas en Europa en el periodo 2014-2017<sup>1</sup>

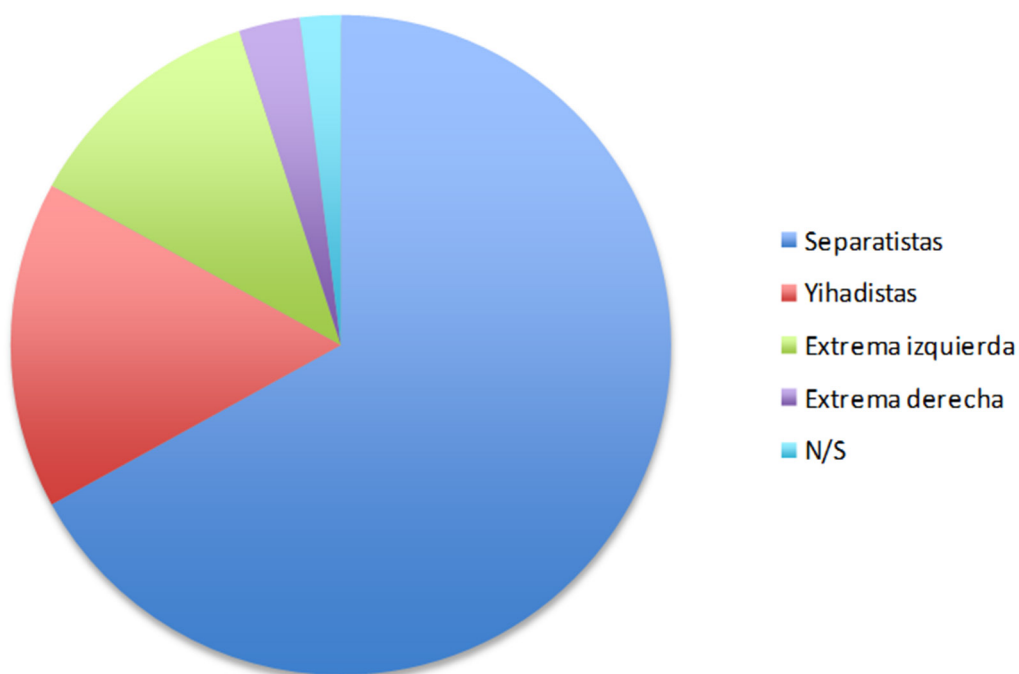


Figura 2: tipos de ataques terroristas en Europa en 2017

En 2017 se contabilizaron en la Unión Europea un total de 33 atentados terroristas yihadistas entre fallidos, frustrados y realizados, que es más del doble de los perpetrados el año anterior. De ellos, diez se llevaron a cabo con éxito, ya que consiguieron el objetivo que sus perpetradores definen invariablemente como «matar a los enemigos del Islam». Ello provocó 62 víctimas mortales, la mayor parte en el Reino Unido, seguido de España, con 16 muertes. Respecto al grado de complejidad empleado, la tendencia muestra un descenso, pues se utilizaron medios menos so-

1 Europol. «Terrorism Situation and Trend Report». 2018.

2 Europol. «Terrorism Situation and Trend Report». 2018.

fisticados. En los casos en que se requería un alto grado de sofisticación, los ataques fracasaron, por lo general, como el atentado en Bruselas [FECHA] en que debido a una deficiente preparación y fabricación se produjo una detonación prematura de los artefactos incendiarios ubicados en un carrito para equipaje. Resulta alarmante el alto número de víctimas que podría haber causado el ataque en Parsons Green [FECHA], donde los explosivos no llegaron a detonarse, si se hubieran utilizado componentes de gran calidad en su fabricación y se hubieran manipulado adecuadamente.

## Tendencia respecto a los ataques yihadistas y del Estado Islámico

Como muestra la tendencia, los yihadistas seleccionan cuidadosamente sus blancos y los objetivos que persiguen<sup>3</sup>. Sus ataques se llevan a cabo de manera indiscriminada contra la población, para instaurar el miedo, y también contra símbolos del «hedonista» modo de vida occidental, así como contra símbolos de autoridad. El atentado de Barcelona [2017] mostró una propensión de los terroristas hacia las matanzas indiscriminadas. Es preocupante la habilidad que han demostrado los yihadistas para pasar desapercibidos en gran medida y, en muchos casos, para radicalizarse sin levantar sospechas con atavíos propios de su religión.

A medida que el Estado Islámico se debilita debido a las iniciativas concertadas tanto a nivel mundial como regional, está incitando a sus miembros a perpetrar ataques de forma individual o, como suele denominarse, como «lobos solitarios». Tiende a exigirles que a su vuelta se centren en sus países de origen, generalmente en Europa y la región de Oriente Próximo, y para exhortarles recurre a la propaganda también en redes sociales, especificando además el modo de atacar objetivos civiles. Las autoridades se enfrentan, pues, a un desafío radicalmente distinto a la hora de preparar iniciativas antiterroristas. La planificación y el apoyo de quienes están fuera de Europa, que últimamente coordinan a los perpetradores solitarios que se encuentran en el continente, es una preocupación añadida. Este rasgo proporciona a los lobos solitarios una capacidad de ejecución y planificación mayor que el modelo convencional. Quienes corren más riesgo de caer en la violencia en sus propios países son aquellos que han vuelto de una Siria asolada por la guerra y a los que se les ha encargado que hagan estragos en Europa mediante acciones individuales. Estos individuos de inspiración radical que adoptan los principios del Estado Islámico han sido los responsables del reciente incremento en el Reino Unido de este tipo de ataques cometidos por lobos solitarios. En cuanto a España, se puede identificar este fenómeno en el caso de un ciudadano danés que había estado en la zona de guerra entre 2012 y 2015 y fue detenido cuando regresaba a Dinamarca como resultado de una eficaz operación de vigilancia. Mantener un elevado presupuesto en la lucha contra el terrorismo y ejercer una presión legislativa sobre los lobos solitarios mitigará esta plaga. Algunos países europeos, como Austria,

3 Europol. «Terrorism Situation and Trend Report». 2018.

han informado de un incremento incluso de mujeres que intentan viajar a las zonas en guerra de Siria; muchas de ellas se casaron con combatientes terroristas extranjeros tras entrar en contacto con ellos a través de las redes sociales.

## Orígenes de el Estado Islámico

### *Razones del surgimiento*

El general retirado de cuatro estrellas Jack Keane, uno de quienes planearon y organizaron el incremento del dispositivo bélico de EE. UU. en 2009, explicó el surgimiento del EI vinculándolo a un grave error estratégico en el que cayó la Administración estadounidense<sup>4</sup>. Cuenta cómo en 2009, con Al Qaeda prácticamente derrotada, el presidente Obama cometió el fallo de sacar a las tropas, dejando que antiguos aliados peligrosos como Al Maliki actuaran por su cuenta. En julio de 2010, Abu Bakr Al-Baghdadi tomó el poder del EI, lo que preparó el terreno para una ampliación del conflicto. Esto fue después de la muerte de Abu Omar Al-Baghdadi, cuando Abu Bakr fue elegido por nueve de los once miembros de la Shura para liderar Al Qaeda en Irak. Su rápido ascenso en la jerarquía sugiere que había preparado este momento desde la época en que estuvo prisionero en Camp Bucca. Durante los años siguientes se lanzaron varios ataques masivos en Bagdad, diseñados para alimentar la violencia sectaria. Tras la eliminación de Bin Laden, se prometieron ataques en venganza, y cientos de personas fueron asesinadas en brutales atentados coordinados. La campaña cogió impulso en julio de 2012, con el anuncio de una nueva estrategia



Figura 3: creación del Estado Islámico

4 Hall, B. «Inside ISIS - The Brutal Rise of a Terrorist Army». *New York: Center Street*. 2015.

denominada «Derribar los muros»: un plan para volver a despertar al grupo y liberar a prisioneros yihadistas por todo el país. Esta duró un año y, junto con el incremento de la violencia sectaria, llevó a endurecidos prisioneros recién liberados y listos para la batalla a engrosar las filas del EI. El acontecimiento más demoledor fue la caída de Mosul, la segunda mayor ciudad de Irak, en junio de 2014. Estados Unidos y sus aliados se mostraron indecisos y literalmente miraron para otro lado mientras el EI arrasaba Mosul, liberando a más de un millar de yihadistas y apoderándose de armamento estadounidense sofisticado en suficiente cantidad como para equipar a innumerables batallones. La marginación de los baasistas por el régimen iraquí le había hecho el juego al EI, que encontró a un significativo núcleo de combatientes disciplinados que habían sido excluidos por el débil régimen iraquí. La corrupción en el seno del ejército iraquí no ayudó, pues lo dejó indefenso para evitar el ataque del EI. Ello marcó el significativo afianzamiento del EI con vastas conquistas territoriales en Irak y en partes de Siria.

### *Impacto a nivel mundial*

Desde sus orígenes en Irak y Siria, y después de haber sorprendido a las Fuerzas Aliadas con su rápida expansión conquistadora en 2015, el EI ha ido perdiendo paulatinamente el control de grandes extensiones de terreno. Esto ha sido posible gracias a las ofensivas militares concertadas de las Fuerzas Aliadas para que estos grupos pasaran de un control total del territorio a zonas restringidas y quedaran limitados a operaciones de guerrilla. No obstante, dada la flexibilidad que el EI despliega en su estructura y operaciones, ha aprovechado al máximo el apoyo de los lobos solitarios para llevar a cabo ataques en otras partes del planeta.

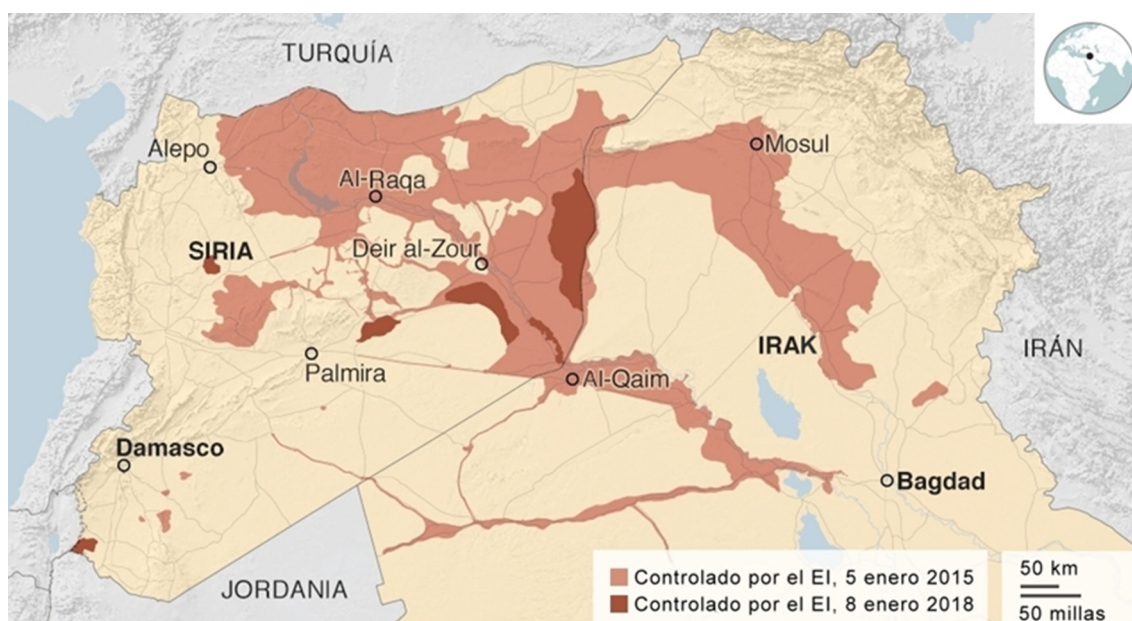


Figura 4: disminución del territorio controlado por el Estado Islámico<sup>5</sup>

<sup>5</sup> BBC, IHS Conflict Monitor, 2018.

## Dimensiones organizativas del Estado Islámico

Un mejor conocimiento holístico de los grupos terroristas, con objeto de analizarlos desde el ámbito organizativo y de gestión, proporcionará una flexibilidad adicional a las fuerzas de seguridad para formular sus respuestas ante ellos. Cuando el marco identifique tanto los puntos fuertes como los débiles, se podrá trabajar de forma selectiva sobre ellos, en función de la naturaleza y del alcance de esas fortalezas y debilidades. El objetivo no es idear un modelo uniforme para emplear con todos los grupos, sino elaborar un diseño específico que encaje con el patrón utilizado por el EI y los lobos solitarios. Sería útil tener en cuenta esas vulnerabilidades, debidas a las opciones limitadas entre las que estas entidades eligen cuando operan en lugares concretos, para la definición de estrategias con las que echar por tierra sus planes. De ahí que el marco proporcione igualmente un mecanismo para establecer una correlación entre las diversas organizaciones que los organismos antiterroristas pueden comparar y contrastar mediante el modelo particular que identifica las áreas débiles específicas de las respectivas entidades terroristas que se quiere combatir.

El presente artículo incluye el análisis concreto de las diversas dimensiones, junto con las respuestas que pueden formularse a partir del modelo particular derivado del general. No trata de ser un planteamiento integral, sino una herramienta complementaria para uso de los organismos de seguridad. Se considera que un modelo así sacaría a la luz algunas debilidades y aspectos vulnerables que potencialmente pueden perderse con un análisis tradicional.



Figura 5: marco de la dimensión organizativa básica

### Misión

La misión de cualquier organización, ya sea convencional o terrorista, define la razón de su existencia, junto con los valores que constituyen su núcleo y fundamento. Es lo que anuncia al mundo y a sus miembros, tanto actuales como potenciales, las acciones, actitudes y comportamientos que marcan su rumbo para alcanzar sus objetivos. Es lo que confiere unidad a la entidad y le proporciona pautas de orientación para la resolución de conflictos y en relación con las estrategias que persiguen sus líderes, con justificaciones que deben acatar sus miembros. ETA, por ejemplo, se fundó en 1959 en oposición al régimen de Franco, con la misión declarada de mantener la autonomía vasca y preservar la cultura vasca. Los medios para llevar a cabo esta misión incluían el uso de la violencia mediante la estrategia de acción-reacción-acción<sup>6</sup>.

6 Tejerina, B. «Protest Cycle, Political Violence and Social Movements in the Basque Country». *Nations and Nationalism*, 2001, n.º 7(1), 39-57.

La tabla siguiente resume las diversas dimensiones que subyacen en la misión de una organización terrorista, con algunos ejemplos.

Separatista	ETA, Tigres de Liberación de la Tierra Tamil (LTTE)
Radical religiosa	Al Qaeda en Irak (AQI), Estado Islámico (EI), Hizbulá
Supremacista	Ku Klux Klan
Modelo socioeconómico	Extremistas antiabortistas (Army of God), extremistas antiinmigración (Ku Klux Klan), anticapitalistas (Anti Capitalist Action), etc.

Tabla I: misión de algunas organizaciones terroristas.

La pobreza brinda una oportunidad excepcional para que las organizaciones terroristas movilicen a las masas basándose en alguna causa ilusoria<sup>7</sup>. Cuando la religión se encuentra en el centro de los grupos debido al lavado de cerebro y a la capacidad de eliminar a aquellos con un escaso compromiso hacia la causa, se desarrolla un discurso más letal<sup>8</sup>. Una economía fracasada, junto con la marginación social de las masas y la existencia de amplias zonas comparativamente anárquicas debido a la corrupción que reina en ellas, facilita a las organizaciones un entorno propicio en el que promover sus metas. Para esto se desarrolló un término popular, el «*Club Model*»<sup>9</sup> («teoría de los bienes de club»), en el que la organización terrorista, en la práctica, toma el poder en el entorno social, cubriendo las necesidades sociales básicas del populacho y vinculándolo cuidadosamente a una red de sumisión organizada en beneficio de sus propias causas. El fracaso de los gobiernos en estos casos y, en muchas ocasiones, el surgimiento de una guerra civil que agrava la miseria de la población local, proporcionan el caldo de cultivo ideal para que las entidades centradas en el terrorismo recluten y movilicen a sus miembros.

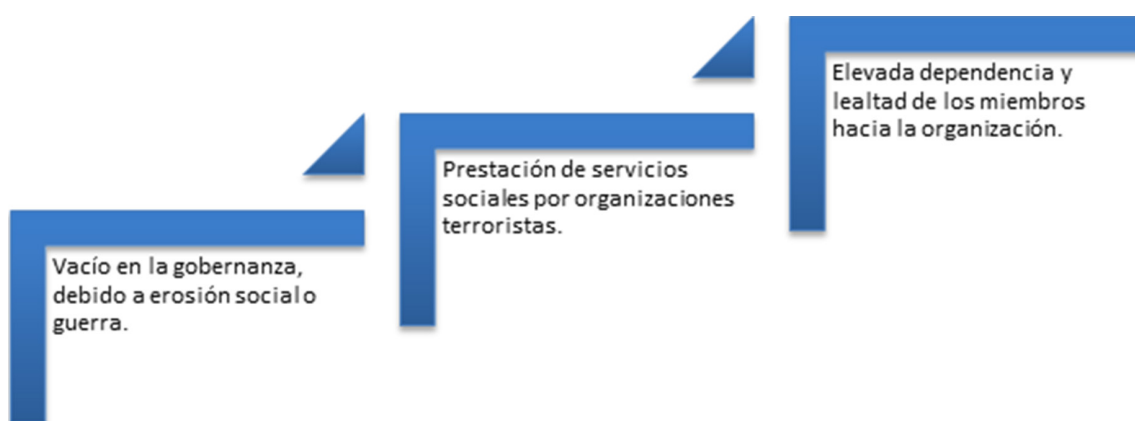


Figura 6: El proceso del «Club Model»

7 US Government Department of Defence. «Muslim Brotherhood (Al-Ikhwan) Encyclopedia: Islamist Extremism and Terrorism, Jihad and Sharia Law, Relationship to Hamas, Egyptian Uprising and the Ouster of Mubarak, Election of Mohamed Morsi». Congress. 2012.

8 Shapiro, J. «The Terrorist's Dilemma». Princeton, *New Jersey: Princetown University Press*. 2013.

9 Berman, E., y Laitin, D. «Religion, terrorism and public goods: Testing the Club Model». *Journal of Public Economics*. 2008.

Para los organismos de lucha contra el terrorismo, es importante comprender la dimensión de esa misión con el fin de asimilar la naturaleza de la privación social y económica de esas personas, especialmente las dependientes del «*Club Model*», lo que conduce a la necesidad de emprender reformas sociales y una mejora de estos territorios<sup>10</sup>. Así, la campaña de estos organismos, inspirada en la que en la guerra del Golfo se hizo famosa con la idea de «ganar mentes y corazones», está diseñada para debilitar el atractivo y el discurso de las organizaciones terroristas como el EI. Es más, en el caso de que estas propongan una narrativa defectuosa, los organismos antiterroristas pueden trabajar para educar y liberar a la población de la influencia de esas falsas doctrinas mediante el uso de diversas redes sociales, y sobre todo proporcionando en esas zonas una educación acorde con estos objetivos, además de desarrollar y promover el mantra de una «moderación ilustrada» entre la gente. Esto que ya se está llevando a cabo puede consolidarse, en muchos casos reclutando a expertos religiosos moderados y financiando seminarios islámicos locales en los que se adapte su plan de estudios a los requerimientos y necesidades de una sociedad moderna.

Cuando el discurso terrorista, retorcido y manipulado por decretos religiosos, es derrotado, se crea entre los ciudadanos una conciencia de su faceta explotadora que los disuade de caer en la trampa oculta en esas orientaciones. La misión es el principio de todo y, si se puede mostrar que es defectuosa, errónea, ilusoria o está manipulada, es probable lograr que la organización se abstenga de aprovecharla al máximo con las masas. Así, como en el caso de las organizaciones convencionales, para derrotar a las terroristas con sus propias armas los organismos antiterroristas deben entender cuál es la misión de aquellas y qué fisuras presenta. El uso de los medios de comunicación estatales puede constituir un vehículo muy valioso para ofrecer argumentos convincentes al pueblo que corre el riesgo de dejarse engañar por el discurso terrorista. En concreto, en el caso de los lobos solitarios y el Estado Islámico, los gobiernos pueden unirse para proponer nuevos enfoques con los que sacar a la luz la falsa narrativa mediante comunicados de prensa y actuaciones gubernamentales encaminadas al bienestar social. El lobo solitario se inspira en el adoctrinamiento que tiene lugar en los seminarios islámicos y a través de las redes sociales. Para que disminuyan el número de terroristas y la intensidad con la que actúan, los organismos de lucha contra el terrorismo deben dedicar sus esfuerzos a poner freno a la difusión de ese tipo de materiales en las redes sociales y a controlar los demás canales informativos<sup>11</sup>. Sin embargo, con el surgimiento de nuevas plataformas, como veremos más adelante, los gobiernos deben incrementar los recursos que asignan para luchar de forma más eficiente en este campo, con el fin de restringir la capacidad de los principales grupos de seguir con la producción en masa de propaganda y de contactar con los lobos solitarios.

---

10 Berman, E., y Laitin, D. «Religion, terrorism and public goods: Testing the Club Model». *Journal of Public Economics*. 2008.

11 Europol. «Terrorism Situation and Trend Report». 2018.

## Estructura

La estructura orgánica y de gestión de una organización terrorista tiene unas consecuencias críticas tanto para la propia organización como para el Estado y las entidades internacionales que luchan contra el terrorismo. Es esta estructura, así como el entorno que rodea a este tipo de grupos, la que determina su eficacia para lograr sus viles objetivos. Las organizaciones tradicionales, con múltiples sectores y operaciones, pueden organizarse en base a departamentos o divisiones; algo parecido ocurre con las redes terroristas.

El entorno y las restricciones dan forma a la estructura de una organización. La estructura jerárquica vertical es la que prefieren las entidades que necesitan de una especialización y un control firme sobre sus miembros. También hace que disminuya la divergencia interna con controles comparativamente mayores sobre las bases y sobre los líderes de segundo nivel. No obstante, dado el alto grado de amenazas a la seguridad que implica la estructura jerárquica vertical, estas organizaciones se vuelven celulares cuando se ven obligadas a ello<sup>12</sup>. Como ejemplo podemos citar a Hamás que, cuando apareció en el radar de los organismos antiterroristas, cambió rápidamente su estructura por una de tipo celular con el fin de evitar la captura de sus miembros. La estructura celular da paso a una gran divergencia en las preferencias que dispersa los recursos de la entidad y también acarrea nuevas dificultades a los organismos antiterroristas a la hora de penetrar en ella, exigiéndoles además un mayor nivel de vigilancia y seguimiento.

Históricamente, cuando el EI ha tenido control sobre extensiones significativas de terreno, la organización ha adoptado una estructura jerárquica, ya que las amenazas para la seguridad son menores. Ello explica la explotación sistemática de los recursos a su disposición, incluyendo yacimientos petrolíferos y empresas locales. Esas vías de financiación poseen un atractivo adicional para los combatientes terroristas extranjeros debido a las escasas amenazas para la seguridad y a que proporcionan un entorno social más agradable. Por otra parte, aunque una estructura en red otorga una mayor flexibilidad a las organizaciones, con rasgos concomitantes como una autonomía y longevidad adicionales, la estructura jerárquica prepara el camino para la eficiencia, debido a la especialización de las células de una entidad en áreas como operaciones, inteligencia y soporte<sup>13</sup>. Algunas organizaciones poderosas, incluyendo la Facción del Ejército Rojo en Alemania, las Brigadas Rojas en Italia y la Organización para la Liberación de Palestina, se han servido de esta estructura.

En cuanto a las ventajas que posee el esquema jerárquico, la entidad puede compararse con un grupo militar con una cadena de mando claramente definida, una disposición para aceptar la responsabilidad por parte de los efectivos y de las unidades

---

12 Shapiro, J. «The Terrorist's Dilemma». Princeton, *New Jersey: Princetown University Press*. 2013.

13 Nacos, B. L. «Terrorism and Counterterrorism». *Routledge*. 2016.

funcionales y una especialización en la tropa<sup>14</sup>. Una jerarquía claramente definida lleva consigo la ventaja de que los miembros entienden perfectamente las dimensiones de la autoridad y las distintas funciones, y que se ejerce un firme control sobre los subordinados. Hay estudios que muestran la mayor letalidad de las organizaciones que se han basado en esta estructura<sup>15</sup>. Sin embargo, la organización del tipo «lobos solitarios» supone un peligro mayor para las sociedades europeas debido al factor sorpresa y a las células durmientes presentes en un país que pueden ponerse en movimiento con un bajo coste para los grupos principales en el extranjero<sup>16</sup>. Las desventajas relativas a la estructura en red, pues, incluyen la dispersión de recursos y de objetivos y las respuestas inconexas e individualistas de los líderes de los distintos grupos que componen la red, que llevan a un desajuste estratégico. El IRA se enfrentó a este dilema con una falta de sincronización y bastantes conflictos internos entre las células cuando quiso llevar a cabo los objetivos adoptados por los líderes. Volviendo al ejemplo de ETA, las campañas se sostenían inicialmente mediante la flexibilidad operativa que le proporcionaba la estructura jerárquica.

Cuando tenía control sobre amplias extensiones de terreno, por ejemplo en 2008, el EI utilizaba una forma jerárquica divisional, con una estructura central de gestión con secciones funcionales que se reproduce geográficamente en los niveles inferiores<sup>17</sup>, muy similar a la empleada por Al Qaeda a finales de los años noventa. Esta estructura, también conocida como isomorfismo, permitió al EI utilizar la burocracia y una jerarquía formal para ayudar a las células militantes a realizar sus operaciones. La estructura a nivel provincial para Al Anbar, según se desprende de documentos incautados por la milicia local que ayudaba a las fuerzas de la coalición en marzo de 2007, muestra una estructura bastante similar a la de Al Qaeda, con el «emir» presidiendo diversos comités y, por debajo, los «emires» sectoriales.

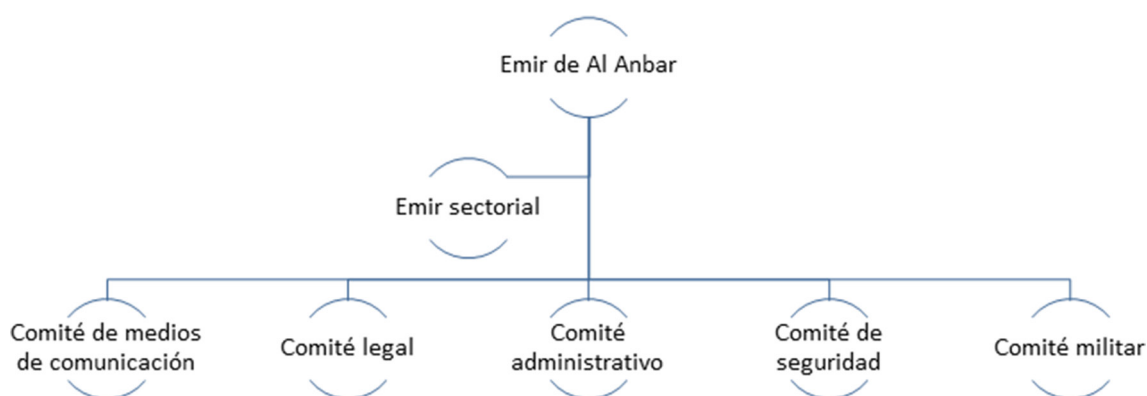


Figura 7: esquema jerárquico del Estado Islámico para la provincia de Al Anbar, 2007

14 Heger, L., Jung, D., y Wong, W. «Organizing for Resistance: How Group Structure Impacts the Character of Violence». *Terrorism and Political Violence*, 2012, n.º 24, 743-768.

15 Shapiro, J. «The Terrorist's Dilemma». Princeton, New Jersey: Princetown University Press. 2013.

16 Europol. «Terrorism Situation and Trend Report». 2018.

17 Nance, M. «Defeating ISIS». New York: Skyhorse Publishing. 2016.

A su vez, los distintos «emires» de los comités tenían un sistema jerárquico subordinado que era posible gracias a la conquista significativa de territorio.



Figura 8: Organigrama del Estado Islámico para la provincia de Al Anbar, 2007<sup>18</sup>

La estructura jerárquica que hemos visto más arriba da paso a una dividida en células cuando se va reduciendo la captura de territorio, haciendo más imperiosa la necesidad de incrementar la seguridad. Esta capacidad de transformación funciona conjuntamente con la estructura divisional, en la que se imparten instrucciones a las distintas células desde un puesto de mando central y se requieren teléfonos por satélite y mensajeros para llevar mensajes estratégicos en clave a los líderes de las distintas células. Esta estructura celular, aunque menos eficaz para una estrategia concertada y coherente, proporciona longevidad al EI debido a su flexibilidad para adaptarse al entorno. La comunicación entre las células queda restringida a los miembros clave del grupo, con el fin de reforzar las medidas de seguridad.

En cuanto a las diversas «franquicias» del EI, el sector libio salió completamente a la luz el 5 de octubre de 2014 cuando el MSSI (Majlis Shura Shabab al-Islam o Consejo Consultivo de la Juventud Islámica) y otros militantes se comprometieron a prestar su apoyo a la organización<sup>19</sup>. De acuerdo con las grabaciones sonoras disponibles, Abu Bakr Al-Baghdadi aceptó las promesas de grupos diversos de países como Yemen, Egipto, Argelia, Arabia Saudí y Afganistán. Los seguidores fanáticos del EI y Al Qaeda ascienden a unos 10.000 en Nigeria que, pese a constituir una proporción mínima respecto a la población total, disfrutan de una presencia y espacio significativos en los medios. Boko Haram siguió en 2013 la estrategia de Al Qaeda de abandonar las ciudades y trasladarse a zonas incontroladas donde podía establecer sus propias microsociedades y normas religiosas. En 2015 anunció su lealtad hacia el EI.

Respecto a la estructura jerárquica central del EI, está encabezada por el Consejo de la Shura (consejo consultivo), compuesto por entre 9 y 11 miembros. Es el que ostenta el poder máximo, con autoridad para tomar y anular decisiones, incluso las del propio Al-Baghdadi. Esta rígida estructura de mando fue establecida originariamente por el propio Abu Omar Al-Baghdadi, y el EI la ha seguido desde entonces.

<sup>18</sup> Nance, M. «Defeating ISIS». *New York: Skyhorse Publishing*. 2016.

<sup>19</sup> Michael, M. «How a Libyan city joined the Islamic State group». *AP News*. 2014.

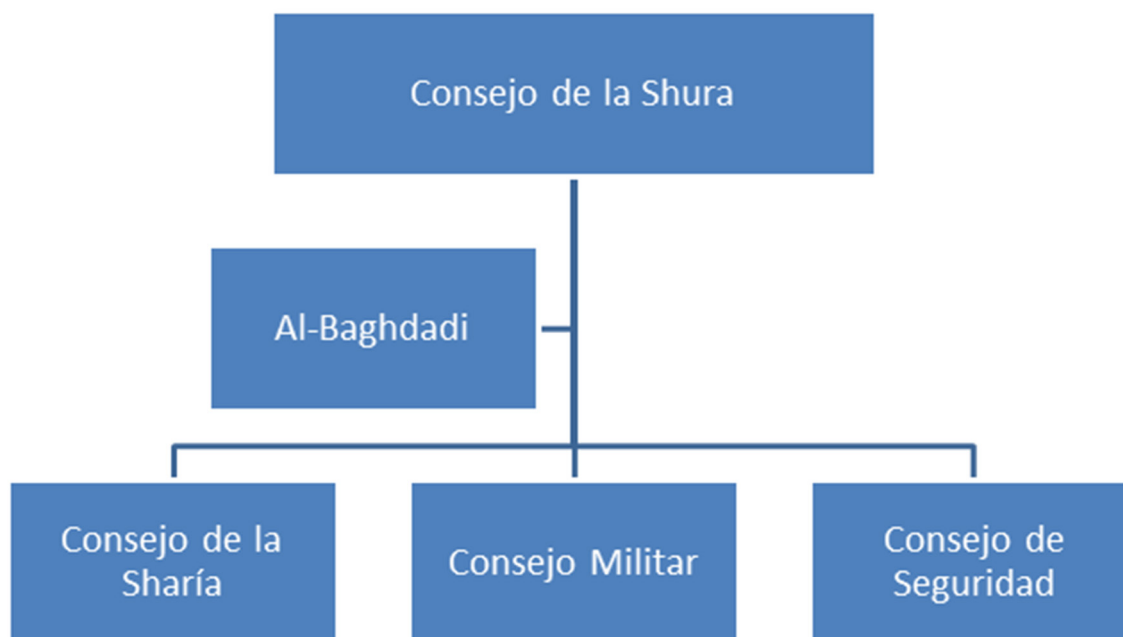


Figura 9: Estructura del mando central del Estado Islámico

La composición de los Consejos está en gran medida envuelta en un halo de misterio, y aún más la cuestión de cuánto poder ejerce Al-Baghdadi sobre el Consejo de la Shura<sup>20</sup>. Se han reunido pruebas de que él mismo eligió a los miembros de este Consejo de entre los aliados que hizo durante su encarcelamiento en Camp Bucca, y de entre quienes lucharon a su lado en Irak después de 2009, de modo que no les conviene ponerse en su contra. El Consejo de la Sharía está encabezado por él mismo, y se encarga de definir la doctrina y de implementar los edictos religiosos. El Consejo Militar es responsable de la planificación estratégica, la organización de ataques, la promoción de oficiales, el despliegue de armas y munición y la distribución de recompensas. Está formado por entre 8 y 13 miembros, con un dominio general de los combatientes chechenos. El Consejo de Seguridad supervisa las medidas y controles de seguridad interna, incluyendo la inteligencia y las rutas de espionaje, la seguridad de los dirigentes, la infiltración en las líneas enemigas y la formación de las unidades suicidas.

Cuando las amenazas a la seguridad son graves, la dirección decide a veces transformar su estructura en una de tipo celular<sup>21</sup>. De ese modo, las células independientes actúan como principales componentes tácticos para toda la organización. Una vez hecho esto, resulta más difícil para los organismos antiterroristas infiltrarse en el conjunto de la organización. Los individuos de una célula ignorarán en su mayor parte la existencia y composición de otras células, lo que alargará la vida de la organización aun en momentos en que haya capturas regulares de efectivos. Los grupos terroristas pueden también construir células de naturaleza multifuncional, cuyos miembros ten-

20 Hall, B. «Inside ISIS - The Brutal Rise of a Terrorist Army». *New York: Center Street*. 2015.

21 Zirakzadeh, C. E. «From Revolutionary Dreams to Organizational Fragmentation: Disputes over Violence within ETA and Sendero Luminoso». *Terrorism and Political Violence*, 2002, n.º 14(4), 66-92.

gan la opción de permanecer en coordinación directa unos con otros a fin de obtener respaldo técnico y emocional<sup>22</sup>. En estos casos, el líder de la célula puede ser la única persona a la que se le haya dado autoridad y posibilidad de comunicarse y coordinarse con otras células y con niveles superiores. El EI funciona con múltiples células que sirven a la organización en distintas zonas locales o regionales para sus actividades nacionales y transnacionales.

Respecto a las crecientes iniciativas antiterroristas basadas en la estructura organizativa, se puede poner en práctica lo mucho que ya sabemos. En el caso de un sistema centralizado, con una sólida base jerárquica, la seguridad de la entidad puede socavarse infiltrándose entre sus miembros, obteniendo así información más relevante acerca de las unidades especializadas. La captura de los líderes máximos lleva invariablemente a la pérdida de una existencia unificada vital, como la experimentada por Al Qaeda, cuya presencia quedó muy debilitada durante un periodo de tiempo significativo tras la eliminación de Osama Bin Laden.

Los máximos dirigentes pueden asimismo proporcionar una plataforma para negociaciones efectivas que puede no ser posible cuando la estructura es de tipo celular. En los casos en que la incidencia del terrorismo se considere aislada, las autoridades correspondientes deben esforzarse por entender de manera más exhaustiva la motivación, la preparación y las estrategias empleadas por las organizaciones terroristas. Aquí, el núcleo de la estrategia de los gobiernos debería ser un importante acopio de información, junto con una mayor comprensión de cómo resolver a nivel económico, social y político las reivindicaciones que pueden llevar a los miembros potenciales a este tipo de acciones terroristas<sup>23</sup>. Un sistema basado en células puede constituir un obstáculo importante para desplegar iniciativas de contrainteligencia, y goza de una flexibilidad adicional y de la practicidad de que, aunque se haya neutralizado una célula, las demás permanecen intactas.

Las capacidades operativas del EI han tenido que enfrentarse históricamente a cuestiones de liderazgo relativas al conocimiento de la situación, modulando el uso y el grado de violencia e impidiendo que aumentara la capacidad de las autoridades locales para llevar a cabo maniobras que les perjudicaran. Esta divergencia en las preferencias o, dicho de otro modo, la inclinación de los diversos miembros y líderes a modificar su forma de pensar en relación con las razones relativas a una cuestión determinada y a la ruta a seguir, brinda a los organismos antiterroristas un potente instrumento debilitador para promover la disidencia y la lucha interna en las células. De esta manera, cuando se considera que la captura y muerte de los dirigentes no será tan beneficiosa, aprovechar los movimientos intestinos perjudiciales para desestabilizar las células del EI aportaría mayores dividendos. Además, una estrategia

---

22 Mishal, S., y Avraham, S. «The Palestinian Hamas». *Columbia University Press*. 2000.

23 Heath-Kelly, C. «Counter-Terrorism and the Counterfactual: Producing the “Radicalisation” Discourse and the UK PREVENT Strategy». *The British Journal of Politics & International Relations*, 2013, n.º 15 (3), 394-415.

declarada por la fraternidad global es dejar paso a «sociedades pluralistas abiertas, equitativas e incluyentes»<sup>24</sup>.

La estructura de control de las organizaciones terroristas como el EI, no solo las jerárquicas sino incluso las de tipo celular, contiene elementos de lealtad como parte integral, por encima de otros rasgos, por lo que es posible centrarse en ellos para derrotar a la organización. Por temor a perder el control o incluso a que haya confusión respecto a la misión, los dirigentes pueden implantar una determinada filosofía que trate de evitar que los miembros de unas células se coordinen con otras<sup>25</sup>. Aquí puede intervenir el gobierno mediante iniciativas que promuevan la disidencia y la ruptura, tratando de que, dentro de su capacidad de influencia, los flujos financieros destinados a los efectivos se vuelvan hostiles, así como de mermar sistemáticamente las capacidades de los dirigentes de infligir terror. En el caso de que exista la gran divergencia en las preferencias de la que hemos hablado, como sucede con varias de las células que operan para el EI, el gobierno puede limitarse a observar. Cuando en algún momento sus dirigentes fijan su atención en estas células, los gobiernos ven claro cuál es el marco existente y las identidades de los miembros que ejecutan el mismo tipo de acciones para los dirigentes. Por ejemplo, cuando Ayman al Zawahiri señaló que el comandante de una célula estaba desviando fondos de la organización, los organismos antiterroristas dejaron que ese miembro permaneciera en ella. Esta estrategia se adoptó debido a que el comandante de la célula era un elemento que podía implicarse en una campaña dentro de la organización contra los dirigentes máximos, por considerarse víctima de una persecución.

Otra alternativa, cuando se identifica que el líder de una célula está amenazado por los dirigentes principales, es ofrecerle una vía de escape, reduciendo así la credibilidad de los máximos dirigentes y el efecto disuasorio del castigo por desobediencia. Estas actuaciones pueden proporcionar una salida práctica para que diversas células disidentes y sus combatientes de a pie escapen de la presión de los máximos dirigentes. Sin embargo, en muchos casos no se pueden llevar a efecto debido a las medidas legislativas que existen en las naciones desarrolladas, pero pueden aplicarse en la práctica en otras regiones del mundo afectadas por la guerra donde esas células están operando. Ello favorece también un elevado grado de divergencia dentro de la organización, pues cuando los líderes u otros miembros de las células sienten que sus vidas corren un mayor peligro por proteger a los máximos dirigentes, se les puede persuadir de que abandonen el grupo y se integren en el conjunto de la sociedad.

Al enfrentarse a la estructura celular del EI, los organismos gubernamentales también pueden suscitar disputas adicionales por el liderazgo en el conjunto de la organización en el caso de que los líderes de varias células estén posicionándose para conseguir un mayor poder. Cuando el gobierno se embarca en una ronda de negocia-

---

24 UNDP. «Journey to Extremism in Africa: Drivers, Incentives and the Tipping Point for Recruitment». *UNDP*. 2017.

25 Shapiro, J. «The Terrorist's Dilemma». Princeton, *New Jersey: Princetown University Press*. 2013.

ciones con representantes de estas organizaciones, se crea un sentimiento de falta de confianza dentro de estas, originando sospechas de cambio de bando y de abandono del terrorismo. Y, lo que es crucial, puesto que la unidad entre los líderes aporta cohesión a la entidad, cuando se muestra que estos están involucrados en desavenencias internas, su credibilidad se reduce considerablemente.

### *Reclutamiento*

Estrechamente relacionada con la estructura, la dimensión del reclutamiento tiene por fin dotar de recursos humanos a la entidad terrorista, tal y como sucede con las empresas convencionales. Igual que las organizaciones tradicionales y convencionales se esfuerzan por atraer, desarrollar y retener a trabajadores competentes de alto nivel, las organizaciones terroristas, en la misma línea, buscan por diversas vías ampliar sus efectivos. Tal y como se ha documentado profusamente<sup>26</sup>, el ambiente de las zonas socialmente marginadas es perfecto para que los grupos terroristas recluten a nuevos miembros. De hecho, hay amplios sectores que se han unido a la causa por sentirse comprometidos con ella debido al adoctrinamiento. Así, aprovechar al máximo el papel de los clérigos sería una de las principales estrategias de las organizaciones basadas en el terror, que requieren una validación de su infame misión y causas. La validación, en ese aspecto, es tanto moral como religiosa, por ilusoria que pueda ser.

Las organizaciones terroristas tienen distintas fuentes de reclutamiento potencial en las que actuar, dependiendo de las amenazas a la seguridad que les acechen y del grado de protección estatal del que puedan gozar. Al contrario que otras organizaciones terroristas como los Hermanos Musulmanes, a los que financia y da cobijo un Estado, el EI no disfruta de esa protección. De ahí que la base de su reclutamiento no se realice a través de los medios de comunicación estatales, sino que dependa ampliamente de territorios dispersos en zonas marginadas y asoladas por la guerra que permitan sacar el máximo partido del «*Club Model*».

En relación con el fenómeno del «combatiente extranjero», tanto el EI como Al Qaeda cuentan con extensas redes que se extienden también por numerosos países occidentales, los cuales proporcionan zonas de reclutamiento. Sin embargo, el desmedido entusiasmo de esos combatientes por abrazar el martirio plantea un problema potencial a la hora de que las células en el extranjero se sirvan de ellos de forma equilibrada. Una medida particularmente útil que ha incorporado el «*Club Model*» es la capacidad que otorga a los terroristas de eliminar a los desertores potenciales y reclutar a los voluntarios más entregados y enardecidos, a los que se puede asignar misiones altamente letales y llenas de peligro. Este ámbito de reclutamiento que también pone en práctica el EI en regiones de África y en Afganistán se basa en la prestación de bienes y servicios

---

26 Center for the Analysis of Terrorism. «ISIS Financing». *CAT*, 2016.

públicos en un entorno marginado<sup>27</sup>, creando así un clima de dependencia y confianza. Son rasgos que se explotan posteriormente debido también a los altos costes de desertión, pues los miembros, por lo general, no son capaces de integrarse en el conjunto de la sociedad por carecer de habilidades y de una educación integral. No obstante, cuando los organismos antiterroristas logran tales desertiones, pueden proporcionar un valioso filón de información específica extremadamente útil. Tales organizaciones, en sus formas más exitosas, proporcionan eficazmente servicios sociales mediante la ayuda mutua, un fenómeno en el que también se exige a los voluntarios que demuestren su compromiso y dedicación sacrificando tiempo productivo y otros recursos. Ello debilita las oportunidades de sus integrantes de ser miembros potencialmente productivos para el conjunto de la sociedad, y los hace depender de forma relativamente inextricable de los designios de la organización. Para luchar contra este punto fuerte, existe la opción de proporcionar servicios sociales en la región, ofreciendo así a la población una alternativa. Esto tendría un elevado coste para la comunidad internacional, pero sería una iniciativa muy acertada, ya que mitigaría los condicionantes ambientales que, de otro modo, serán el caldo de cultivo ideal para el terrorismo.

Es posible trazar un perfil de los miembros del EI y de los lobos solitarios que apoyan la organización. No es factible presentar un modelo estereotípico, pero hay algunos rasgos distintivos y una inclinación psicológica que comparte un amplio sector, distinguiéndose dos categorías. En la primera, el miembro típico del EI sería un joven radicalizado, marginado y generalmente de ambiente pobre, dependiente económicamente de la organización. Tales individuos están listos para entrar en el «*Club Model*», ya que quieren dar un sentido a su vida, que antes de unirse a la organización se encontraba a estresar, en un vacío económico y social. El segundo tipo de perfil es el del combatiente extranjero, que generalmente no comparte ese origen, pero rebosa de fervor radicalizado y está dispuesto incluso a dedicar sus recursos con tal de conseguir el martirio en otro país. Tales individuos pueden haber recibido una educación, pero suelen centrarse y tomarse con una gran seriedad los asuntos religiosos, defendiendo opiniones contundentes y participando frecuentemente en discusiones en su círculo social cuando hablan de cuestiones religiosas. Respecto al perfil de los lobos solitarios que apoyan al EI, suelen ser personas solitarias que se ocupan de sus asuntos discretamente y viven al margen de la sociedad, rehuyendo en gran medida la actividad social y dedicando un tiempo desproporcionado a navegar por internet con vistas a recabar información que puedan usar para sus actividades.

### *Financiación*

Para que estas organizaciones funcionen necesitan financiación, y hay varias partes interesadas importantes involucradas en el terrorismo que luchan por conseguir re-

---

27 Berman, E., y Laitin, D. «Religion, terrorism and public goods: Testing the Club Model». *Journal of Public Economics*. 2008.

ursos. Interceptar y constreñir este cordón umbilical de recursos básicos proporciona a los organismos antiterroristas una poderosa herramienta para acabar con la eficacia de los grupos terroristas. No obstante, el origen de los recursos y la base financiera de estas organizaciones pueden diferir en complejidad e influencia, lo que exige enfoques modulados para enfrentarse a ellos. El problema se agrava cuando los Estados nacionales dan refugio abiertamente a organizaciones terroristas<sup>28</sup>. Es entonces cuando las organizaciones se convierten en un instrumento para promover los intereses regionales e internacionales del Estado y tienen un escaso grado de independencia. La dimensión que hace que esta disponibilidad de recursos sea una fuente fecunda para los grupos terroristas es la cantidad implicada. Cuando una nación con recursos apoya el terrorismo, hace que no falten las propuestas atractivas para el reclutamiento y la continuidad.

Además, en este ámbito, el dinero en concepto de protección es una suerte de impuesto ilegal implantado en muchos países donde impera una anarquía que proporciona a los terroristas un vacío gubernamental. Organizaciones como las FARC, los talibanes y ETA han participado en la imposición de estos pagos, que pueden sin embargo ser fuente de disputas con los simpatizantes en los que puede surgir el antagonismo cuando se les obliga a pagar cantidades de dinero sin que ello les reporte ninguna ventaja.

Se estima que el EI maneja enormes cantidades de dinero para financiarse, entre 1.000 y 2.000 millones de dólares en 2015<sup>29</sup>. Ello convierte a esta peligrosa organización en una de las más profusamente financiadas de la historia moderna del terror. Sus vías de financiación son variadas, desde el control de tierras, la extorsión, el secuestro o la venta de petróleo y gas hasta robos y otros delitos. Muchas de estas actividades plantean retos por su propia naturaleza, y son muy difíciles de interceptar debido al territorio conquistado por la organización<sup>30</sup>. La mayor parte de la financiación del EI se destina al pago de los salarios de los combatientes y a afrontar los costes administrativos.

Volviendo a 2015, el 60 % del territorio sirio llegó a estar bajo control del EI, que también contaba con ingresos procedentes del régimen de Al Asad. Los impuestos sobre terrenos y propiedades y el dinero en concepto de protección constituían un rico filón financiero, en su mayor parte proveniente de la región controlada de Deir. Los ingresos por explotaciones agrícolas y las donaciones de personas adineradas, quienes se ven obligadas a aportar fondos para sobrevivir o corren el riesgo de perder la vida, así como el contrabando, son sus otras fuentes. De vez en cuando el EI puede llevar a cabo actividades especiales para tener un colchón financiero, como el asalto a bancos

---

28 Fanusie, Y. J., y Entz, A. «Islamic State: Financial Assessment». *Center on Sanctions & Illicit Finance. Foundation for Defense of Democracies*. 2017.

29 Glaser, D. «The Evolution of Terrorism Financing: Disrupting the Islamic State». *The Washington Institute for Near East Policy*. 2016.

30 Fanusie, Y. J., y Entz, A. «Islamic State: Financial Assessment». *Center on Sanctions & Illicit Finance. Foundation for Defense of Democracies*. 2017.

cuando capturó Mosul en junio de 2014, que le reportó 425 millones de dólares. Este flujo de recursos facilita la conquista de nuevos territorios, así como la alteración de muchas de las actividades del Estado. Por ejemplo, debido a esos movimientos del EI, el Gobierno iraquí tuvo que detener los pagos de las pensiones, por temor a que los terroristas se apoderaran de ese dinero. La organización no carece tampoco de personal especializado, como quedó demostrado cuando fue capaz de llevar a cabo con éxito un rentable arbitraje en subastas de dólares estadounidenses del Banco Central Iraquí. Esto llevó al bombardeo y la destrucción de campos de petróleo bajo el control de los terroristas por parte de las fuerzas de la coalición. Asimismo, EE. UU. puso fin al envío de dólares al Banco Central Iraquí en agosto de 2015. Esto muestra la diversificación existente en las vías de financiación del EI y la flexibilidad que esta le aporta, especialmente debido al control directo del territorio para mantener las operaciones en marcha ininterrumpidamente. Pero, como ha experimentado, su acceso a dicha financiación ha disminuido debido a la reducción de su control territorial por los ataques aéreos que han logrado liberar esas zonas<sup>31</sup>. Pese a ello, el EI todavía posee otra fuente de financiación más fiable: el blanqueo de dinero a través del *hawala* o transferencia de dinero a través de canales informales.

Los lobos solitarios suelen depender de su propia financiación para procurarse y utilizar armas con que sembrar el terror, ya que no pertenecen a ningún grupo organizado. Carecen de especialización, y por ello no pueden financiarse de una manera eficiente. Sin embargo, la tendencia a poner en la diana a víctimas civiles, mencionada anteriormente, es un aspecto muy relevante que es combatido por los organismos antiterroristas encargados de proporcionar protección a la población. Para tratar de cortarles la financiación a estos individuos, dichos organismos tienen que incrementar el control sobre los medios financieros y la vigilancia a nivel local con el fin de impedir que los individuos sospechosos accedan libremente a los fondos que necesitan. Aunque en muchos casos esto pueda verse como una violación de los derechos civiles, el peligro de que el dinero pueda caer en manos de lobos solitarios tiene bastante más peso que lo demás. Es posible que intenten conseguir fondos contactando con algunas redes ya establecidas, por ejemplo una empresa mediante la cual obtengan financiación a través de los contactos del EI de forma relativamente anónima, pero las operaciones contra el blanqueo de dinero de los organismos antiterroristas pueden impedir esta vía.

Se ha hecho más difícil acceder a los canales bancarios, aunque la aparición de las criptomonedas proporciona otra vía más de financiación a los terroristas. La más popular, Bitcoin, ha ganado importancia debido a la seguridad de las transacciones, los bajos costes, el anonimato y la elevada velocidad de las transferencias internacionales<sup>32</sup>. Afortunadamente, la proliferación<sup>32</sup> de estas divisas entre las redes

---

31 Clarke, C. P. «The Terrorist Diaspora». *Testimony, House Homeland Security Committee Task Force on Denying Terrorists Entry into the United States*, 2017.

32 Europol. «Terrorism Situation and Trend Report». 2018.

terroristas no es alta, ya que los canales bancarios se han reforzado para luchar contra ello.

El *hawala* es un mecanismo popular para transferir dinero desde Europa (pero no en dirección a Europa, según las investigaciones), principalmente hacia los terroristas. Las comunidades de expatriados residentes en este continente desempeñan un papel fundamental, financiando de este modo actividades violentas en sus países de origen. Resulta preocupante la relación entre los lugares de culto y la obtención de fondos para las causas terroristas. En la mayoría de los casos, se ha tenido noticia de que las peticiones para recaudar fondos y las correspondientes donaciones se realizan en mezquitas, o a través de sitios web y otros foros sociales. También las organizaciones sin ánimo de lucro pueden utilizarse como vehículo para el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo.

### *Propagación*

La estructura de una organización terrorista afecta significativamente a la elección de las vías preferidas por esta para la propagación de su misión con objeto de recabar apoyos entre sus simpatizantes. En el caso de una estructura de tipo celular, puede haber diferencias significativas entre las células a la hora de propagar la única idea en la que coinciden, como sucedió con ETA<sup>33</sup>. En el caso de las organizaciones yihadistas, incluidos los lobos solitarios inspirados por ellas, la vía principal de que disponen los grupos religiosos suele comportar múltiples ventajas, y se basa en un fuerte adoctrinamiento de las masas y en aprovechar los lugares de culto, las reuniones sociales y varios tipos de redes sociales convencionales y alternativas, junto con material impreso, para propagar sus objetivos y su misión.

Los organismos antiterroristas deben adoptar una estrategia coherente y coordinada para combatir ese uso de los lugares de culto, así como para proporcionar narrativas alternativas, ya que el vacío siempre lleva hacia los terroristas. Esto exige métodos eficaces en diversas comunidades y, en concreto, ilegalizar todo tipo de adoctrinamiento, tanto si se produce en lugares de culto como en cualquier otro sitio. En Europa, el discurso terrorista se ha declarado ilegal como delito de odio. Es esencial llevar a cabo un control continuado y un examen previo del contenido que se enseña en los seminarios islámicos y en las mezquitas, ya que el contacto con cualquier predicación que incite al odio conseguiría sugestionar las mentes impresionables.

Para enfrentarse al discurso yihadista se requiere de una vigilancia continua y de medidas más contundentes con el fin de controlar las actividades en seminarios y mezquitas. Lo ideal es tener un control directo y eficaz sobre el material que se distribuye, pero en los casos en que los propios Estados acogen a los terroristas es inviable acceder

---

33 Heger, L., Jung, D., y Wong, W. «Organizing for Resistance: How Group Structure Impacts the Character of Violence». *Terrorism and Political Violence*, 2012, n.º 24, 743-768.

a estos centros y recursos. Entonces, cuando no es posible el control directo sobre dichos seminarios, especialmente en las regiones donde tienen un considerable peso político, el gobierno puede provocar el enfrentamiento sistemático entre estos ideólogos, desencadenando y promoviendo desavenencias internas. Esto resulta más fácil por las diversas interpretaciones de los edictos religiosos por parte de los distintos sectores del Islam, que crean confusión respecto a cuál es la que hay que seguir. La coalición lo ha intentado en algunos países, adaptando los programas de estudios religiosos, así como proporcionando claras salidas a los desertores. También se han depurado los libros religiosos de contenidos que inciten al odio, por ejemplo en Afganistán.

Las medidas para crear divisiones entre los líderes religiosos de dichos grupos respecto a sus interpretaciones específicas del Islam pueden ser la base de una estrategia para confundir a los combatientes de a pie respecto a la credibilidad y validez de las posturas ideológicas adoptadas por los defensores de las distintas orientaciones religiosas. Esas diferencias, por ejemplo, radican también en las diversas percepciones entre los grupos de yihadistas: mientras unos predicán la violencia extrema, mediante la manipulación y la tergiversación de los textos sagrados para describir una posición engañosa, algunos grupos moderados predicán la tolerancia y denuncian la violencia. Ambos tienden a tener simpatizantes muy vehementes, convencidos de la validez y la relevancia de distintos textos religiosos tal y como los cita su grupo. Tal ambigüedad ofrece una oportunidad de oro que los organismos antiterroristas pueden aprovechar.

Es necesario combatir la amenaza virtual, ya que se ha visto que la radicalización por internet conduce a la violencia. Los recursos que se invierten para derrotar al EI en Irak y Siria podrían traducirse meramente en victorias pírricas si no se combate de forma eficaz la amenaza virtual. Twitter ha sido el principal medio explotado por el EI para lanzar su propaganda y difundir así mensajes orientados a aquellas mentes más proclives a la radicalización<sup>34</sup>. Se trata de tácticas que han sido muy planificadas y proporcionan a la organización una influencia desmedida en el modo en que el mundo la percibe. Y lo han conseguido publicando imágenes de violencia explícita, y al mismo tiempo atrayendo a nuevos reclutas y motivando a los lobos solitarios. Existen pruebas de que durante el mes de diciembre de 2014, los partidarios del EI estaban usando al menos 46.000 cuentas de Twitter, si bien la cifra real podría llegar hasta las 70.000 cuentas. En cuanto a la localización, destacan Arabia Saudí, Siria e Irak, aunque cientos de cuentas ocultaban su ubicación. Una de cada cinco de esas cuentas utilizó el inglés como lengua principal, siendo el árabe la más popular, con mucho, ya que fue elegido para comunicarse en alrededor del 60 % de las cuentas. Había entre 500 y 2.000 cuentas extremadamente activas, que tuiteaban simultáneamente con ráfagas concentradas de mensajes. Aunque los administradores suspendieron cientos de esas cuentas, surgieron varios miles más. Uno de los problemas principales que subyace en la suspensión de dichas cuentas es que puede llevar a un mayor aislamiento

---

34 Berger, J. M., y Morgan, J. «The ISIS Twitter Census». *The Brookings Project on US Relations with the Islamic World*. 2015.

de los individuos, que de ese modo están menos expuestos a las presiones sociales para desradicalizarse. A raíz de las suspensiones a gran escala de cuentas en 2014, las principales cuentas del EI en Twitter fueron por lo general «protegidas» por los autores, permitiendo que solo un número limitado de personas pudiera acceder para leer los mensajes. Las cuentas del EI permiten el acceso a una información sumamente valiosa, pudiéndose obtener coordenadas GPS relevantes y precisas de los territorios del EI, especialmente en Irak y Siria.

El discurso que difunde el EI se basa en gran medida en un fundamento teológico bien asentado, que afirma que solo los seguidores yihadistas (extremistas) del Islam son verdaderos musulmanes<sup>35</sup>. Su objetivo es «un califato según la metodología profética», por el que todos los planes y actuaciones están justificados en base a textos sagrados cuidadosamente escogidos y manipulados que generalmente se explotan fuera de contexto, y conllevan una interpretación erudita engañosa. El EI ha mantenido en los últimos tres años una producción constante en el ámbito virtual, pese a las afirmaciones de que su eficacia ha mermado. En una estimación prudente, genera unos 100 nuevos contenidos a la semana, entre los cuales destacan los vídeos por superar las barreras lingüísticas de sus partidarios. Hasta el momento la organización ha producido unos 2.000 vídeos oficiales, pero la cifra se eleva a 6.000 si se incluye el conjunto del movimiento yihadista.

La difusión *online* se realiza a través del uso del modelo «Swarmcast», que evoca la imagen de una red interconectada como un enjambre de abejas («*swarm*») en pleno vuelo. Este fenómeno responde a los conceptos de velocidad, agilidad, resiliencia y flexibilidad, rasgos que han permitido a la red del EI superar tácticamente todos los esfuerzos realizados hasta el momento para restringir de forma significativa su presencia en internet. Twitter supone el 40 % de todo el tráfico de contenido yihadista digital que se ha localizado, el cual se difunde asimismo de forma regular a través de Facebook, Google y YouTube. En cuanto al acceso a ese material en todo el mundo, los cinco mayores consumidores son Turquía, EE. UU., Arabia Saudí, Irak y el Reino Unido.

Algunos utilizan Twitter para mensajes particulares y para enviar señales encubiertas<sup>36</sup>. Las cuentas más pequeñas se centran en hechos locales en un contexto informativo y organizativo, mientras que las de tamaño medio proporcionan instantáneas de las notas de prensa recién publicadas por la organización para crear influencia. El EI no puede lograr sus objetivos de propagación, reclutamiento y coordinación de su misión operativa en las redes sociales sin quedar expuesto a un examen detallado. La información más importante suele aparecer en cuentas pequeñas, mientras que las grandes suelen centrarse en el ruido, ya que el contenido está bastante más orquestado.

---

35 Frampton, M., Fisher, A., y Prucha, N. «The New Netwar: countering Extremist Online». *Policy Exchange*. 2017.

36 Berger, J. M., y Morgan, J. «The ISIS Twitter Census». *The Brookings Project on US Relations with the Islamic World*. 2015.

De acuerdo con un estudio sobre los documentos estratégicos del EI en redes sociales, la información original emana inicialmente de las cuentas más pequeñas, y después prosigue su camino hasta lograr una propagación generalizada gracias a los «*mujtahidun*» («los que trabajan duro»), que forman el núcleo de partidarios que la difunden a otros sitios. El desafío para los organismos antiterroristas reside en debilitar la red eliminando y dejando inoperativas solo aquellas cuentas que no sirvan para proporcionar información valiosa del ecosistema de las redes sociales.

Para el año 2017, se había seguido la pista a más de 150 redes sociales empleadas por los terroristas para promover su discurso y su propaganda general<sup>37</sup>. También se han usado sitios de intercambio de archivos para almacenar y recuperar contenidos, todo ello con el fin de promover este discurso. Mientras los organismos reguladores y los cuerpos del orden han intervenido para interceptarlos y luchar contra esta situación, la continua aparición de nuevas empresas y redes sociales plantea nuevos retos a las autoridades.

Los mensajes propagados han pasado de estar centrados en la utopía a poner el foco en la guerra, representando un aumento repentino del conflicto militar en las zonas de guerra<sup>38</sup>. Históricamente, el EI se ha valido de la propagación a través de las redes sociales para reforzar su base de apoyo difundiendo una narrativa utópica, para afirmar las credenciales religiosas de sus líderes y para preparar las operaciones militares. Si este cambio radical en el foco representa un fracaso del EI o una elección estratégica es un punto discutible.

Los grupos yihadistas han empleado medios abiertos y populares como Twitter y Facebook para promover sus objetivos. Una escurpulsosa vigilancia y censura, en muchos casos, es poco práctica, ya que un solo mensaje aislado enviado con habilidad táctica puede llegar potencialmente a millones de usuarios antes de que los administradores puedan detectarlo y borrarlo. Buen ejemplo de ello es el uso por parte de estos grupos de etiquetas o *hashtags* populares en Twitter, que dan un mayor alcance a su discurso y les permite llegar así a un público más amplio. El surgimiento de nuevos medios de comunicación, especialmente Telegram y otros similares, que gracias al encriptado otorgan una gran seguridad a sus usuarios impidiendo que las autoridades intercepten la información, constituye otro nuevo reto<sup>39</sup>. Es por ello que, al hacer la comunicación más segura para los participantes, tales medios y plataformas proporcionan igualmente a los terroristas la oportunidad de interactuar con relativa libertad. Pese a que las autoridades navegan por internet eliminando constantemente contenido relacionado, por ejemplo, con la fabricación de explosivos, hay varios sitios donde se puede recuperar tal información<sup>40</sup>.

---

37 Europol. «Internet Organised Crime Threat Assessment (IOCTA)». 2017.

38 Winter, C. «Inside the collapse of Islamic State's propaganda machine». *UK: Wired*. 2017.

39 Europol. «Internet Organised Crime Threat Assessment (IOCTA)». 2017.

40 Europol. «Terrorism Situation and Trend Report». 2018.

Los lobos solitarios y también los miembros vinculados más directamente al EI pueden valerse de internet para procurarse explosivos a través de tiendas en línea ubicadas en muchos Estados de la UE. El uso de empresas que desempeñan actividades legales facilita incluso la obtención de material de fuera de la UE. Tales medidas deben restringirse mediante una legislación eficaz y el despliegue de recursos adicionales.

Vías	Ejemplos
Organizaciones	Actividades promocionales encubiertas, <i>Dark Web</i> .
Particulares	Redes sociales, divulgación de información confidencial de forma involuntaria.
Motores de búsqueda de internet	Logística detallada: imágenes de TV en tiempo real, Google Earth.

Tabla II: información confidencial a disposición pública para uso de los terroristas.

### Utilización del simbolismo

Los mensajes cuidadosamente elaborados son un elemento vital de la propagación realizada por el EI. Esto llega incluso a los vídeos de las ejecuciones que llevan a cabo<sup>41</sup>. Como ejemplo, en un horrendo vídeo lanzado por el EI en noviembre de 2014, con la decapitación de varios soldados sirios que habían sido capturados, se observan los siguientes elementos para respaldar un «discurso de rectitud»:



Figura 10: simbolismo utilizado en vídeos de ejecución para respaldar el discurso de rectitud

41 Hall, B. «Inside ISIS - The Brutal Rise of a Terrorist Army». *New York: Center Street*. 2015.

En primer lugar, todos los soldados del EI aparecen vestidos con idénticos uniformes de faena militares, sin cuello, para conferirles así un aspecto tradicional islámico convincente. Esto puede interpretarse como un intento de retratarlos como un «ejército islámico legítimo» en vez de como una banda desorganizada de terroristas sanguinarios. Sus víctimas son obligadas a mirar directamente a la cámara mientras los sujetan para ser ejecutados, lo que puede considerarse como un mensaje provocador a los espectadores, invitando a Occidente «a atreverse a venir a salvarlos». Invariablemente aparecen todos afeitados, como un claro intento de hacerles parecer «menos musulmanes». Además, el lugar puede tener una significación para la historia islámica, como en este ejemplo, ya que se trata de Dabiq, el lugar de la batalla decisiva entre las fuerzas islámicas y los cruzados.

### 6.7 La gobernanza en el modelo de conquista territorial

La siguiente figura muestra el proceso seguido por el EI para imponer su gobernanza en las áreas que va conquistando.

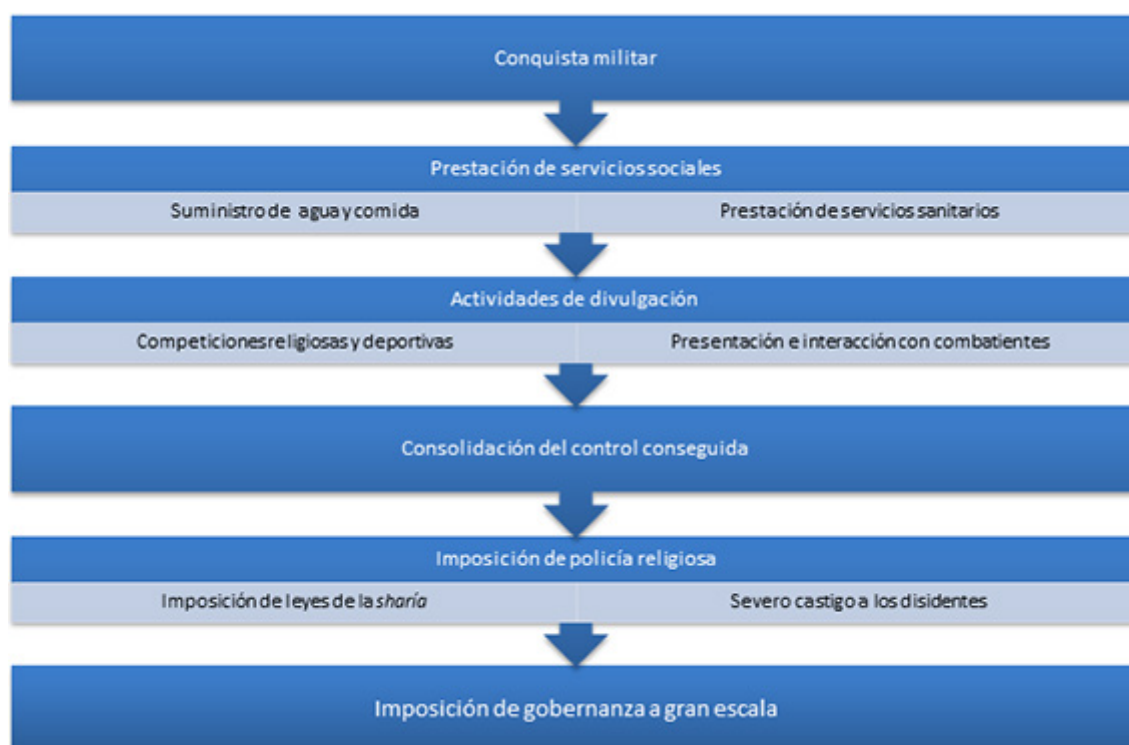


Figura 11: proceso de gobernanza en el modelo de conquista territorial

Tras la conquista de una ciudad o región, los primeros pasos de gobernanza del EI consisten en establecer la prestación de servicios humanitarios y sociales en general<sup>42</sup>, con la intención de «cortejar» a la población local, que potencialmente

42 Hall, B. «Inside ISIS - The Brutal Rise of a Terrorist Army». *New York: Center Street*. 2015.

ha estado privada de tales servicios por el gobierno saliente. Se abastece de agua y comida, generalmente sin coste; se abren panaderías y durante el invierno se proporciona petróleo y mantas de forma gratuita. Se ponen en funcionamiento pequeñas clínicas para dotar de servicios sanitarios básicos a la población local, que generalmente agradece estas iniciativas, pues se llevan a la práctica justo después de haber pasado por periodos de guerra y conflicto, y se consideran por tanto actos de bondad. Suelen seguirles actividades de divulgación, con ferias y competiciones religiosas y presentaciones por parte de los combatientes, que contestan a preguntas anodinas planteadas por los ciudadanos. También se organizan actividades deportivas, como atletismo o el juego del tiro de cuerda, para convencer a los jóvenes. Se presenta, pues, una imagen amistosa y agradable del EI, que forma parte del rodillo propagandista para convencer a las poblaciones locales de cómo mejoraría su vida social bajo su dominio. Una vez ha consolidado estos controles, el EI implanta el sistema policial religioso, que empieza imponiendo las estrictas leyes de la *sharía* e inflige un castigo ejemplar a quienes se oponen. El momento elegido para esta parte del proceso asegura que la rebelión sea impensable. Rápidamente se pasa a una gobernanza plena con una obligación total de cumplir las normas establecidas por el mando local del EI, y en la que la disidencia de cualquier persona conlleva la muerte.

### *Dinámica y resumen ilustrativo del marco del Estado Islámico*

Las figuras siguientes muestran cómo se coordinan las distintas dimensiones organizativas en el modelo para el EI, tanto con conquista territorial como sin ella. Se requiere de una misión para originar y mantener la unidad del marco; después se pasa a la estructura empleada en función del entorno (dependiendo de si hay conquista territorial o no), que será el resultado de la decisión crítica que tomen los líderes buscando el equilibrio entre la flexibilidad y las amenazas a la seguridad. Acto seguido, se requiere financiación procedente de múltiples fuentes para que el modelo funcione, tal y como lo exigen las actividades tácticas y operativas. Con el modelo de conquista territorial, las unidades del EI disponen de una cantidad de recursos considerable, en comparación con la estructura de tipo celular. Igualmente, para la estructura jerárquica el reclutamiento suele tener lugar a través del «*Club Model*». El marco se completa con la propagación. Se han identificado otros rasgos relacionados que pueden añadirse en circunstancias concretas si hubiera algún cambio en el funcionamiento de estos grupos. Todo ello puede utilizarse para observar también las transformaciones que experimentan estas organizaciones, así como para destacar las áreas en las que hay que concentrarse para enfrentarse a ellas.

A través de este modelo se puede establecer el perfil de las distintas células u otras estructuras del EI contra las que se esté luchando en distintas regiones, con el fin de identificar los imperativos y las presiones a las que está sometida la organización, junto con los puntos débiles que pueden constituir el objetivo para un eficaz despliegue de los recursos antiterroristas.

Respecto a las estrategias para combatir el terrorismo, las flechas rojas indican actuaciones eficaces concretas que se proponen para el Estado correspondiente. El tamaño relativo de dichas flechas indica la cantidad de recursos que deberían consignarse para las estrategias específicas.

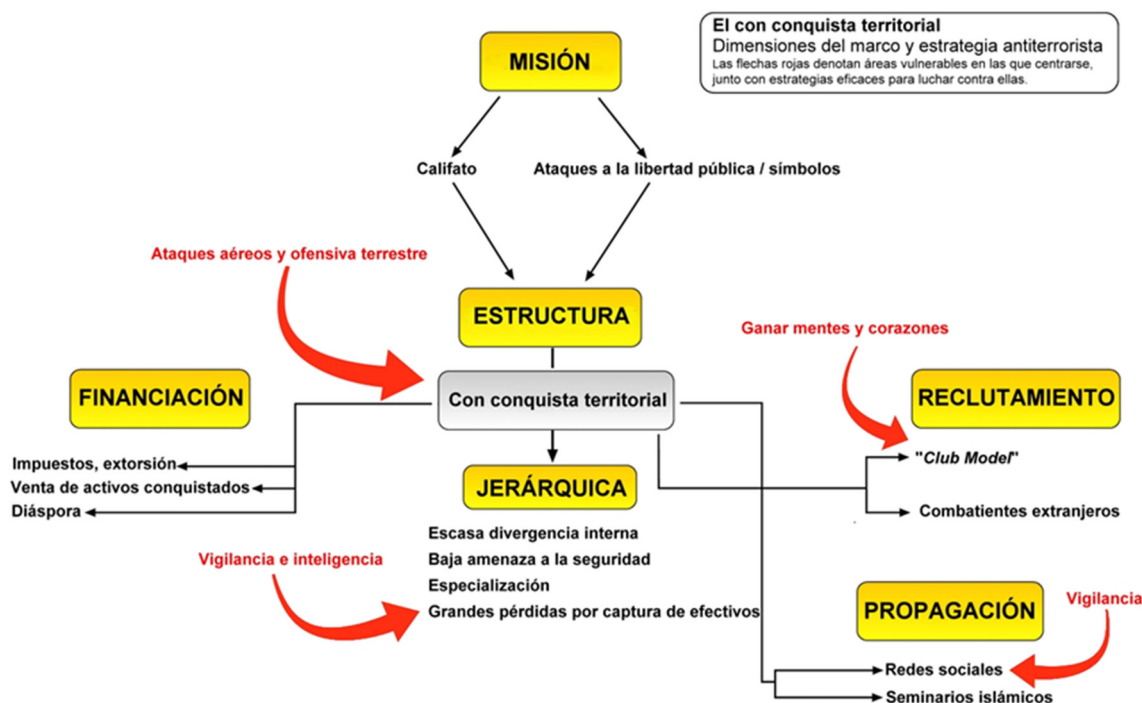


Figura 12: marco del EI y estrategias para combatirlo en el modelo con conquista territorial (desarrollado por la autora)

En caso de que el EI domine importantes extensiones de territorio, se puede aplicar el modelo anterior. La mayor proporción de los recursos para enfrentarse al EI en este modelo va orientada a ataques aéreos y ofensivas terrestres. Respecto al enfoque de la vigilancia y la inteligencia para capturar a miembros y extraer información valiosa sobre la jerarquía, los organismos antiterroristas deberían tanto emplear una tecnología adecuada destinada a interceptar las comunicaciones como infiltrar a topes en las células. Con objeto de mitigar la atracción del «Club Model», las fuerzas de lucha contra el terrorismo deben generar confianza y respeto entre la población local, con el proverbial «ganar mentes y corazones», mediante iniciativas sociales que ofrezcan alternativas al «Club Model». Además, deberían centrarse igualmente en la vigilancia de las redes sociales para obtener información sobre las estrategias y el reclutamiento de combatientes por parte del EI.

Cuando el EI opera sin conquista territorial, como ha ocurrido por lo general desde que en 2016 perdiera territorio iraquí, la mayor parte de los recursos antiterroristas debería centrarse en las vulnerabilidades de la organización, debido a las fuertes divergencias internas. Puede ser incitando a la desertión o creando nuevas divisiones entre los líderes de las distintas células mediante un cuidado uso de la comunicación y los medios para, por ejemplo, dar «crédito» a ataques realizados con éxito a otras células. Por lo que respecta a los recursos financieros, las iniciativas contra el blanqueo de dinero a nivel mundial han minado significativamente los fondos que reciben estas células. También la vigilancia de las redes sociales es una medida eficaz en este modelo, debido

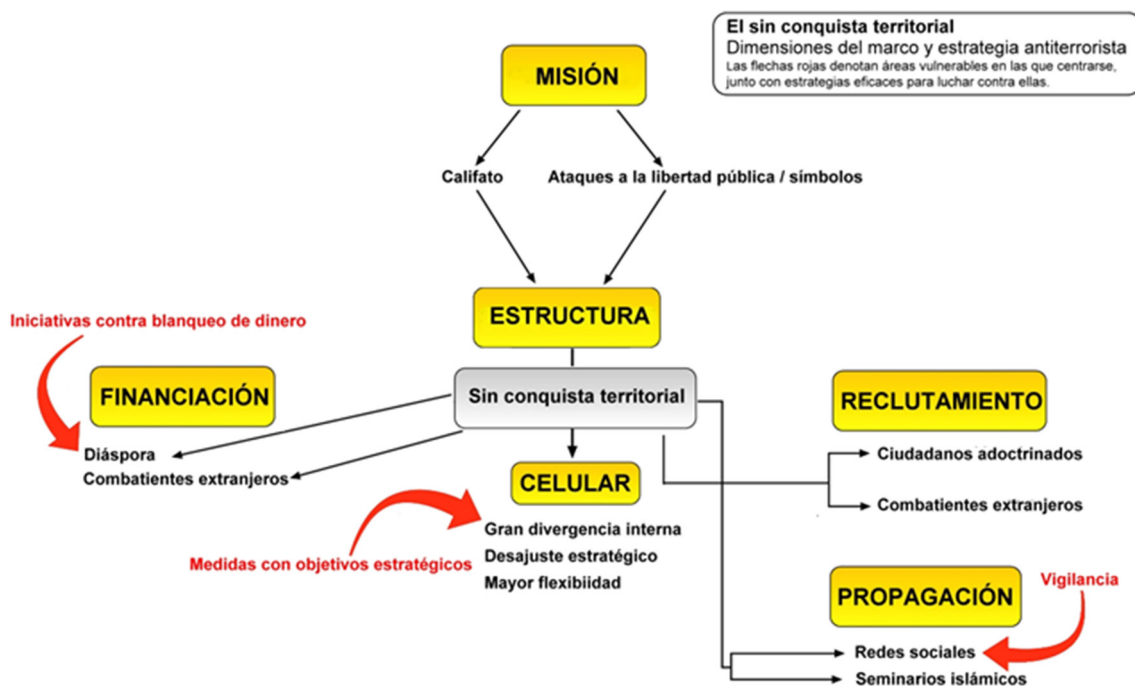


Figura 13: marco del EI y estrategias para combatirlo en el modelo sin conquista territorial (desarrollado por la autora)

al valor de los datos que pueden recabarse respecto a los potenciales reclutamientos y estrategias de las distintas células.

## Conclusiones

Debido a la importancia crítica de analizar las organizaciones yihadistas como el EI y los ataques de los «lobos solitarios», ya actúen estos de acuerdo con tales grupos o por su cuenta, existe una necesidad de observar estas entidades también desde un punto de vista organizativo. De ahí que, evaluando sus dimensiones de misión, estructura, reclutamiento, financiación y propagación, se puedan señalar áreas en las que conviene centrarse e intervenir para interceptarlos eficazmente, facilitando la planificación y ejecución de las iniciativas de los organismos antiterroristas.

La adopción de forma proactiva del modelo propuesto permitiría a los organismos antiterroristas combatir de un modo más eficiente las amenazas que emanan de la evolución del EI, dada la alta probabilidad de que este adapte su forma estratégica y sus actividades operativas en los distintos conflictos armados, y mejoraría la disposición y comprensión por parte de estos organismos de los tiempos y la intensidad con la que el EI despliega sus recursos.

Para el EI, la conquista territorial es clave con vistas a desarrollar una estructura eficaz y una capacidad de infligir daño a la sociedad. Las dimensiones de la organización pueden debilitarse considerablemente mediante ataques aéreos sobre su infraestructura y otros recursos logísticos. Sin embargo, las medidas concertadas encaminadas a limitar su capacidad para difundir iniciativas de mando operativo y táctico y de radicalización en las redes sociales deben ser cuidadosamente analizadas,

prestando especial atención al equilibrio necesario para reunir información. Agotar los recursos económicos mediante iniciativas contra el blanqueo de dinero, especialmente las relativas a los ingresos obtenidos por el *hawala*, proporciona a las organizaciones antiterroristas un valioso instrumento con el que despojar a los terroristas de su financiación, lo que lleva a que las células obtengan unos resultados internos subóptimos. La elevada dependencia del EI respecto al «*Club Model*» obliga a una inversión significativa para combatir el discurso radical «ganando mentes y corazones» entre la población local a través de reformas económicas y sociales, lo que no solo limita el vacío social y el espacio del que dispone el EI para reclutar, sino que además menoscaba su perniciosa narrativa.

En relación con los lobos solitarios inspirados por el EI, la vigilancia tanto oficial como vecinal sigue siendo una herramienta muy valiosa. Ello requiere de un elaborado sistema para reunir información en zonas conflictivas mediante agentes especializados que trabajen integrados en el vecindario y capten y transmitan detalles respecto a las ideas que se estén difundiendo en la comunidad y sobre los individuos vulnerables de los que sospechen que podrían convertirse en agentes de tipo «lobo solitario» para el EI. Esta práctica requiere centrarse especialmente en los seminarios islámicos. Por muy importantes que sean los recursos que para ello deban destinarse, es necesario hacer un perfil de dichos individuos al tiempo que se someten a estrecha vigilancia sus actividades, con el fin de combatir y restringir esta amenaza. Aquí, de nuevo, los aspectos macroeconómicos y macrosociales ligados al bienestar facilitan la disminución del número de ciudadanos que potencialmente contemplan la posibilidad de volverse en contra del Estado para llevar a cabo actividades de destrucción.

## Bibliografía

- Berger, J. M., y Morgan, J. (2015). *The ISIS Twitter Census*. The Brookings Project on US Relations with the Islamic World. Brookings.
- Berman, E., y Laitin, D. (2008). Religion, terrorism and public goods: Testing the club model. *Journal of Public Economics*.
- Center for the Analysis of Terrorism. (2016). *ISIS Financing*. France: CAT.
- Clarke, C. P. (2017). *The Terrorist Diaspora*. Testimony, House Homeland Security Committee Task Force on Denying Terrorists Entry into the United States.
- Europol. (2017). *Internet Organised Crime Threat Assessment (IOCTA)*.
- Europol. (2018). *Terrorism Situation and Trend Report*. Europol.
- Fanusie, Y. J., y Entz, A. (2017). *Islamic State: Financial Assessment*. Center on Sanctions & Illicit Finance. Foundation for Defense of Democracies.
- Frampton, M., Fisher, A., y Prucha, N. (2017). *The New Netwar: countering Extremist Online*. Policy Exchange.

- Glaser, D. (2016). *The Evolution of Terrorism Financing: Disrupting the Islamic State*. The Washington Institute for Near East Policy.
- Hall, B. (2015). *Inside ISIS - The brutal rise of a terrorist army*. New York: Center Street.
- Heath-Kelly, C. (2013). Counter-Terrorism and the Counterfactual: Producing the 'Radicalisation' Discourse and the UK PREVENT Strategy. *The British Journal of Politics & International Relations*, 15 (3), 394-415.
- Heger, L., Jung, D., y Wong, W. (2012). Organizing for Resistance: How Group Structure Impacts the Character of Violence. *Terrorism and Political Violence*, 24, 743-768.
- Michael, M. (9 noviembre 2014). How a Libyan city joined the Islamic State group. *AP News*.
- Mishal, S., y Avraham, S. (2000). *The Palestinian Hamas*. New York: Columbia University Press.
- Nacos, B. L. (2016). *Terrorism and Counterterrorism*. Routledge.
- Nance, M. (2016). *Defeating ISIS*. New York: Skyhorse Publishing.
- Shapiro, J. (2013). *The Terrorist's Dilemma*. Princeton, New Jersey: Princetown University Press.
- Tejerina, B. (2001). Protest Cycle, Political Violence and Social Movements in the Basque Country. *Nations and Nationalism*, 7 (1), 39-57.
- UNDP. (2017). *Journey to Extremism in Africa: Drivers, Incentives and the Tipping Point for Recruitment*. UNDP.
- US Government Department of Defence. (2012). *Muslim Brotherhood (Al-Ikhwan) Encyclopedia: Islamist Extremism and Terrorism, Jihad and Sharia Law, Relationship to Hamas, Egyptian Uprising and the Ouster of Mubarak, Election of Mohamed Morsi*. Congress.
- Winter, C. (2017). *Inside the collapse of Islamic State's propaganda machine*. UK: Wired.
- Zirakzadeh, C. E. (2002). From Revolutionary Dreams to Organizational Fragmentation: Disputes over Violence within ETA and Sendero Luminoso. *Terrorism and Political Violence*, 14 (4), 66-92.

---

*Artículo recibido: 6 de septiembre de 2018.*

*Artículo aceptado: 13 de noviembre de 2018.*

---



*Imma Garrós Font*

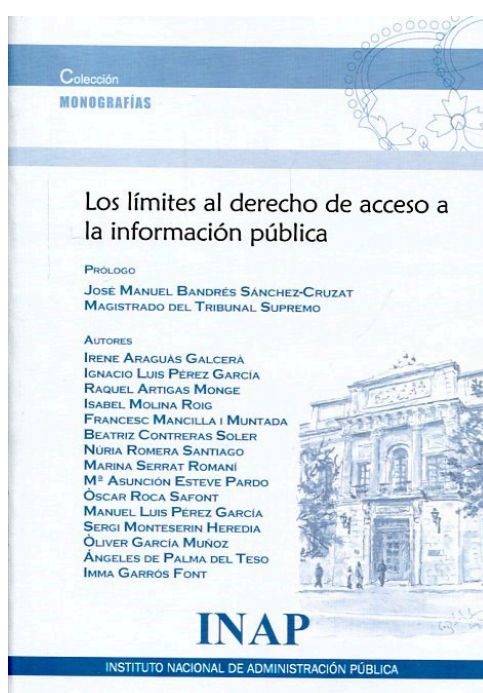
*Doctora en Derecho y responsable de Assessorament Jurídic de la Regió Policial Metropolitana Barcelona*

*Correo: imma.garros@gencat.cat*

## Reseña

*LOS LÍMITES AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. VV. AA.: Instituto Nacional de Administración Pública: Madrid. 2017. 296 p.*

*ISBN 978-84-7351-577-1*



## I

El libro<sup>1</sup> se estructura en un prólogo y dieciséis capítulos, que son los que se analizarán a continuación.

En el primer capítulo de la obra, escrito por Irene Araguás Galcerá, se formulan diversas consideraciones generales, de importancia decisiva, sobre la regulación normativa del derecho de acceso y los límites a los que está expuesto. Los antecedentes normativos del derecho de acceso a la información pública suponen la plasmación de las previsiones contenidas en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de fecha 7 de diciembre de 2000. El artículo 41 del citado texto normativo proclama el «*Derecho a una buena administración*», precisando en su apartado 2 que el derecho incluye, entre otros, «(...) - el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial». Correlativamente a este precepto, el artículo 42 reconoce el «*Derecho de acceso a los documentos*» y especifica que «*Todo ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a acceder a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión*». Este precepto encuentra su fundamento en el plano técnico en el artículo 15 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (antiguo artículo 255 TCE), a través del cual se advierte a las instituciones, órganos y organismos de la Unión que actúen con el mayor respeto posible al principio de apertura con el fin de fomentar una buena gobernanza y de garantizar la participación de la sociedad civil. Todo ello con arreglo a los principios y las condiciones establecidas de conformidad con este apartado.

Conviene precisar que estas previsiones son desarrolladas por el Reglamento (CE) núm. 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión que tiene por objeto garantizar de la manera más completa posible el derecho de acceso del público a los documentos y determinar los principios generales, condiciones y límites (por motivos de interés público o privado) que han de regularlo de conformidad con el apartado 2 del artículo 255 del Tratado CE.

Asimismo, es de innegable interés citar el Convenio núm. 205 del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos, de fecha 18 de junio del 2009. En

---

1 Quiero expresar también mi profunda gratitud, honor y admiración al Excmo. Dr. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, magistrado de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, por el magnífico y exquisito prólogo de la obra del que destaco :

«(...) La sociedad de la información abre nuevas perspectivas en el enfoque y la comprensión de los límites del derecho de acceso a la información pública, porque ha supuesto un cambio profundo en la vida pública y en las relaciones entre gobernantes y ciudadanos.

El profesor Eduardo García de Enterría sostiene que la confianza del pueblo en sus instituciones es un factor básico de la democracia. Por ello, los gestores públicos asumen la responsabilidad de desempeñar sus funciones con absoluta imparcialidad, objetividad y transparencia, para que puedan conseguir restablecer una Administración pública permanentemente visible e incondicionalmente observable por la ciudadanía».

su artículo 2 se delimita el alcance del «Derecho del acceso a los documentos públicos», estipulando que «1) Cada Parte garantizará el derecho de cualquiera, sin discriminación de ningún tipo a acceder, bajo petición, a los documentos públicos en posesión de las autoridades públicas. 2) Cada Parte tomará las medidas necesarias en su ordenamiento jurídico para hacer cumplir las previsiones sobre acceso a documentos públicos previstas en este Convenio. 3) Estas medidas deberán ser adoptadas por cada Parte a más tardar en el momento de la entrada en vigor de este Convenio». A mayor abundamiento, debe tenerse presente el artículo 3 del mencionado Convenio que regula los «Posibles límites al acceso a los documentos públicos», estableciendo que «1) Cada Parte puede limitar el derecho del acceso a los documentos públicos. Los límites deberán estar previstos por una ley, ser necesarios en una sociedad democrática y tener como objetivo la protección de: a) la Seguridad Nacional, la defensa y las relaciones internacionales; b) la seguridad pública; c) la prevención, la investigación y el procesamiento de actividades criminales; d) las investigaciones disciplinarias; e) la inspección, control y supervisión por autoridades públicas; f) la intimidad y otros intereses privados legítimos; g) los intereses económicos y comerciales; h) las políticas estatales de cambio de moneda, monetarios y económicas; i) la igualdad de las partes en los procedimientos judiciales y la administración eficaz de la justicia; j) el medio ambiente; o k) las deliberaciones dentro o entre autoridades públicas en lo referente al examen de un asunto». Por otra parte se establece expresamente que «2) El acceso a la información contenida en un documento oficial puede ser rechazado si puede o probablemente pueda dañar los intereses mencionados en el párrafo 1, a menos que haya un interés público que prevalezca en dicha revelación».

En el ordenamiento jurídico español observamos que la Constitución Española dedica un precepto al derecho de acceso a la información pública en su artículo 105 b). Sin duda alguna, este derecho constituye una garantía jurídica de los *ciudadanos* frente a la actuación de los poderes públicos. En desarrollo de esta previsión el artículo 37 de la derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, integró el mencionado derecho en el contenido del mencionado artículo. En esta línea, la actual Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, ha regulado los derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas y en su artículo 13 contempla «d) el acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del Ordenamiento Jurídico».

Ahora bien, la concreción legal de este derecho y sus garantías se ha consolidado con la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIPBG), así como la normativa autonómica aprobada sobre la materia. Como punto de partida se ha de advertir que la LTAIPBG se configura como una ley de bases que incrementa y refuerza la transparencia en la actividad pública —que se articula a través de obligaciones de publicidad activa para todas las Administraciones y entidades públicas— y reconoce y garantiza el derecho de acceso a la información —regulado como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo que se reconoce a las personas para solicitar y obtener la informa-

ción pública—, en los términos del artículo 105 b) de la Constitución Española y en las condiciones previstos en las leyes de transparencia.

Pese a que el derecho de acceso a la información pública es un derecho amplio de ámbito subjetivo y objetivo no tiene un carácter absoluto y está condicionado a restricciones. Según expone el Preámbulo de la LTAIPBG «(...) *Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información —derivado de lo dispuesto en la Constitución Española— o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad. Asimismo, dado que el acceso a la información puede afectar de forma directa a la protección de los datos personales, la Ley aclara la relación entre ambos derechos estableciendo los mecanismos de equilibrio necesarios. Así, por un lado, en la medida en que la información afecte directamente a la organización o actividad pública del órgano prevalecerá el acceso, mientras que, por otro, se protegen —como no puede ser de otra manera— los datos que la normativa califica como especialmente protegidos, para cuyo acceso se requerirá, con carácter general, el consentimiento de su titular.*

Desde esta perspectiva, se analiza la configuración legal de los límites al derecho de acceso a la información pública previstos en los artículos 14 y 15 de la LTAIPBG y en los preceptos de algunas normas autonómicas. Finalmente, se aborda la controversia sobre la aplicación de los límites. La reflexión que se formula es orientada de conformidad con el artículo 14.2 de la LTAIPBG, según el cual la aplicación de los límites atenderá a las circunstancias del caso concreto y será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y, especialmente, a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso. Al filo de esta perspectiva resulta oportuno hacer notar la regulación del artículo 16 relativo al acceso parcial, cuyo valor normativo ha precisado que en los casos en que la aplicación de alguno de los límites previstos en el artículo 14 no afecte a la totalidad de la información, se concederá el acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido. En este caso, deberá indicarse al solicitante que parte de la información ha sido omitida.

## II

Tras exponer y analizar el derecho de acceso a la información pública y los límites que lo condicionan, el capítulo II, cuya autoría corresponde a IGNACIO LUÍS PÉREZ GARCÍA, aborda con una extraordinaria profundidad el límite relativo a «La seguridad nacional» previsto en el artículo 14.1 a) de la LTAIPBG. En su primera parte, destaca la regulación que formula el artículo 3.1 del Convenio núm. 205 del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos, de fecha 18 de junio del 2009, sobre los posibles límites al acceso a los documentos públicos. Según este artículo, los límites deberán estar previstos por una ley, ser necesarios en una sociedad democrática

y tener como objetivo la protección de: *«a) la Seguridad Nacional, la defensa y las relaciones Internacionales»*, entre otros.

Tras todo lo dicho, se analiza la regulación constitucional del artículo 8 que configura la composición y las misiones de las Fuerzas Armadas, así como la competencia exclusiva del Estado en materia de defensa y Fuerzas Armadas —artículo 149.1.4 Constitución Española— y en seguridad pública —artículo 149.1.29 de la Constitución Española— con el objetivo principal de contextualizar el contenido material de la seguridad nacional.

Con carácter previo al análisis del contenido material de la regulación, se examina la incidencia de la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales, modificada por la Ley de 7 de octubre de 1978, núm. 48/78; así como del Decreto 242/1969, de 20 de febrero, por el que se desarrollan las disposiciones de la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales, por lo que respecta a la información clasificada. En base a lo expuesto también se cita la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional y es su Disposición Final Primera la que establece que la Ley *«se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.4 y 29 de la Constitución que atribuyen al Estado la competencia exclusiva en materia de defensa y Fuerzas Armadas y en materia de seguridad pública»*. Así, en el Preámbulo de la citada Ley 36/2015, de 28 de septiembre, se define la Seguridad Nacional como *«(...) un espacio de actuación pública nuevo, enfocado a la armonización de objetivos, recursos y políticas ya existentes en materia de seguridad. En este sentido, la Seguridad Nacional se entiende como la acción del Estado dirigida a proteger la libertad y el bienestar de sus ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en cumplimiento de los compromisos asumidos; concepto que, hasta la fecha, no había sido objeto de una regulación normativa integral. Este esfuerzo de integración reviste tanta mayor importancia cuanto que la Seguridad Nacional debe ser considerada un objetivo compartido por las diferentes Administraciones, estatal, autonómica y local, los órganos constitucionales, en especial las Cortes Generales, el sector privado y la sociedad civil, dentro de los proyectos de las organizaciones internacionales de las que formamos parte. Por otro lado, la realidad demuestra que los desafíos para la Seguridad Nacional que afectan a la sociedad revisten en ocasiones una elevada complejidad, que desborda las fronteras de categorías tradicionales como la defensa, la seguridad pública, la acción exterior y la inteligencia, así como de otras más recientemente incorporadas a la preocupación por la seguridad, como el medio ambiente, la energía, los transportes, el ciberespacio y la estabilidad económica»*. Esta construcción jurídica queda claramente patente en el texto del articulado. En esta línea, el artículo 2 de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional dispone que *«La política de defensa tiene por finalidad la protección del conjunto de la sociedad española, de su Constitución, de los valores superiores, principios e instituciones que en esta se consagran, del Estado social y democrático de derecho, del pleno ejercicio de los derechos y libertades, y de la garantía, independencia e integridad territorial de España. Asimismo, tiene por objetivo contribuir a la preservación de la paz y seguridad internacionales, en el marco de los compromisos contraídos por el Reino de España»*. Esta definición se amplía en el artículo 3 del citado texto normativo cuando define la Seguridad Nacional como *«(...) la acción del Estado*

*dirigida a proteger la libertad, los derechos y bienestar de los ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos».*

Interpretando estos preceptos, la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 184/2016, de 3 de noviembre, destaca que «(...) existe una coincidencia sustancial entre el sentido y finalidad de los títulos competenciales de las materias 4 y 29 del art. 149.1. CE y el concepto de Seguridad Nacional, definido en el art. 3 de la Ley 36/2015, como: “la acción del Estado dirigida a proteger la libertad, los derechos y bienestar de los ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos”. En la STC 133/1990, de 19 de julio, FJ 6, en la que se resuelve el recurso interpuesto contra la ya derogada Ley estatal 2/1985, de protección civil, el Tribunal se refiere a la política de seguridad pública que la Constitución reserva al Estado en su art. 149.1.29 “en cuanto tal seguridad pública presenta una dimensión nacional”. Lo propio se reitera en la STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 52. Aunque el art. 9.1 de la Ley 36/2015 dice que “se consideran componentes fundamentales de la Seguridad Nacional a los efectos de esta ley la Defensa Nacional, la Seguridad Pública y la Acción Exterior, que se regulan por su normativa específica”, a los efectos competenciales, que son los que nos corresponde enjuiciar, el contenido material de la Seguridad Nacional se incardina, por lo razonado, en los títulos citados y no a la inversa. En cuanto a la acción exterior a la que este último precepto se refiere, su mención legal no supone tampoco que la Seguridad Nacional tenga un contenido más amplio y distinto vinculado a su dimensión internacional. Simplemente, la mención en este precepto de la acción exterior es lógica consecuencia de la proyección exterior del ejercicio de las concretas competencias (en este caso, se reitera, las de las materias 4 y 29 del art. 149.1 CE). Por otra parte, siendo clara la competencia estatal, tanto en materia de defensa como en materia de seguridad pública, no tendría sentido que, en un ámbito como la Seguridad Nacional, tan estrechamente vinculado a ambas, hasta el punto de identificarse sus fines y objetivos y los bienes jurídicos protegidos en la forma indicada, la competencia estatal pasara a ser puramente residual. En definitiva, la Seguridad Nacional no es una competencia nueva sino que se integra en las competencias estatales de defensa y seguridad pública».

### III

Posteriormente, en el capítulo III, RAQUEL ARTIGAS MONGE e IGNACIO LUÍS PÉREZ GARCÍA analizan e interpretan con acierto y rigor científico, la configuración jurídica del límite relativo a «La defensa» regulado en el artículo 14.1 b) de la LTAIPBG. Merecen particular interés las previsiones que establece la Constitución sobre la materia. De acuerdo con el artículo 8.1 de la Constitución Española «Las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional». A tenor de esta regulación, el artículo 30.1

de la Constitución Española formula una declaración constitucional importante, señalando que «*Los españoles tienen el derecho y el deber de defender a España*». Por otra parte, el artículo 97 de la Constitución Española establece que «*El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes*». Por lo que se refiere al alcance de la competencia estatal sobre la materia, hay que notar, en primer lugar, que el artículo 149.1.4 de la Constitución Española otorga la competencia exclusiva del Estado sobre Defensa y Fuerzas Armadas.

Hechas estas precisiones, se interpreta el marco legal que diseña la Ley 9/1968, de 5 de abril, de secretos oficiales, modificada por la Ley de 7 de octubre de 1978. La citada norma determina un conjunto de medidas positivas para evitar que trascienda el conocimiento de lo que debe permanecer secreto, estableciendo normas severas que impidan la generalización de calificaciones que tienen carácter excepcional. Atendiendo a dicha delimitación, el artículo 1 de la citada Ley regula el principio de publicidad en la actuación de los órganos del Estado, bajo excepciones. Según el artículo, los Órganos del Estado estarán sometidos en su actividad al principio de publicidad, de acuerdo con las normas que rijan su actuación, salvo los casos en que por la naturaleza de la materia sea esta declarada expresamente «clasificada» cuyo secreto o limitado conocimiento queda amparado por la presente Ley. Por otra parte, tendrán carácter secreto, sin necesidad de previa clasificación, las materias así declaradas por Ley. Conviene aún resaltar que el artículo 2 delimita las materias susceptibles de ser declaradas clasificadas. En concreto, a los efectos de esta Ley podrán ser declaradas «materias clasificadas» los asuntos, actos, documentos, informaciones, datos y objetos cuyo conocimiento por personas no autorizadas pueda dañar o poner en riesgo la seguridad y defensa del Estado.

Desde este planteamiento general, la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de Defensa Nacional, tiene por objeto regular la Defensa Nacional y definir las bases de la organización militar conforme a los principios establecidos en la Constitución. Todo ello, según apunta el artículo 2 de este texto normativo, con la finalidad de articular una política de defensa que tiene por finalidad la protección del conjunto de la sociedad española, de su Constitución, de los valores superiores, principios e instituciones que en esta se consagran, del Estado social y democrático de derecho, del pleno ejercicio de los derechos y libertades, y de la garantía, independencia e integridad territorial de España. Asimismo, tiene por objetivo contribuir a la preservación de la paz y seguridad internacionales, en el marco de los compromisos contraídos por el Reino de España.

En la última parte de este capítulo se cita el concepto de Defensa Nacional recogido en la «*Introducción a la Teoría de la Seguridad Nacional*»<sup>2</sup> de Felipe Quero. En concreto, se define como aquella «*Actitud general de la nación, resuelta y decidida a llevar*

---

2 QUERO RODILES, Felipe. *Introducción a la Teoría de la Seguridad Nacional*. Madrid: Ediciones Ejército, 1989.

*adelante su proyecto colectivo en el marco del orden internacional vigente, efectuando para ello cuantas acciones ofensivas y defensivas resulten imprescindibles —incluidas las correspondientes a la legítima victoria sobre el agresor— y renunciando expresamente a toda iniciativa avasalladora o de uso injustificado de la fuerza».*

#### IV

El capítulo IV, titulado «Las relaciones exteriores», ha sido desarrollado por ISABEL MOLINA ROIG e IRENE ARAGUÀS GALCERÀ. El estudio examina el carácter material y formal de este límite previsto en el artículo 14.1 c) de la LTAIPBG, a través de un análisis exhaustivo y riguroso. Como hemos venido señalando en lo que se refiere en el derecho de la Unión Europea, el artículo 4 del Reglamento (CE) núm. 1049/2001, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo del 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, inspirándose en el Convenio núm. 205 del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos, de fecha 18 de junio del 2009, contempla la posibilidad que las instituciones puedan denegar el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección de: «a) (...) *las relaciones internacionales*» (art. 3.1 b), entre otros.

Hay que partir forzosamente, para intentar una comprensión del sistema, del hecho de que los artículos 56, 63.2 y 93 a 96 de la Constitución Española de 1978 regulan la actividad exterior del Estado en materia de tratados internacionales. Por otra parte, en los artículos 149.1.3º y 97 de la Constitución se especifican las materias «*de la exclusiva competencia del Estado español*» en materia de relaciones internacionales así como de dirección de la política exterior. Así la interpretación del desarrollo constitucional sobre la materia es decisiva.

Desde este planteamiento y entrando ya en el contenido del capítulo se aborda el análisis de los preceptos más destacados de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado. Según su artículo 1 «*Esta Ley tiene por objeto regular la Acción Exterior del Estado, enumerar sus principios rectores, identificar los sujetos y ámbitos de la misma, establecer los instrumentos para su planificación, seguimiento y coordinación y ordenar el Servicio Exterior del Estado, para asegurar la coordinación y coherencia del conjunto de actuaciones que la constituyen y su adecuación a las directrices, fines y objetivos de la Política Exterior*». Una vez introducido el concepto jurídico se determinan cuáles son los principios y objetivos de la Política Exterior. Así, el artículo 2.1 del citado texto normativo se refiere explícitamente a los principios inspiradores de la Política Exterior de España, precisando el respeto a la dignidad humana, la libertad, la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos. La Política Exterior de España defenderá y promoverá el respeto y desarrollo del derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas. Promoverá los proyectos de construcción europea y de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, así como el multilateralismo en el seno de la comunidad internacional.

## V

Así, el capítulo V, a cargo de Francesc Mancilla i Muntada, ofrece una aproximación exhaustiva y rigurosa sobre los fundamentos europeos y constitucionales del límite a «La seguridad pública» regulado en el artículo 14.1 d) de la LTAIPBG. El autor justifica la necesidad de concretar el concepto jurídico indeterminado en el marco de «*un ordenamiento jurídico multinivel, puesto que es denominado de forma uniforme en la normativa europea, estatal y autonómica*».

En primer lugar, se pone de manifiesto como la normativa europea hace una mención del citado límite. Por una parte, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, más conocido como la Convención Europea de Derechos Humanos hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, recoge en su artículo 10.2 la seguridad pública como límite del derecho a la libertad de expresión. Por otra parte, el artículo 6 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de fecha 7 de diciembre de 2000, regula el «Derecho a la libertad y a la Seguridad» y establece el derecho a la libertad y a la Seguridad de toda persona. Del mismo modo, el Reglamento (CE) núm. 1049/2001, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, lo regula entre las excepciones previstas en el artículo 4 cuando el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección del interés público. El panorama legislativo anterior se completa con una referencia al Convenio núm. 205 del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos, de fecha 18 de junio del 2009, establece los posibles límites al acceso a los documentos públicos, entre los que se encuentra, en su artículo 3.1 b) «*la seguridad pública*».

En segundo lugar y al abordar la regulación constitucional cabe destacar el artículo 105 b) de la Constitución Española, según el cual «*La Ley regulará: b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas*». Por otra parte, el artículo 104 de la Constitución Española atribuye a las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, la misión de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y de garantizar la seguridad ciudadana.

Una vez expuesto todo lo anterior, se analizan los títulos competenciales de la materia. Por una parte, se realiza un estudio sobre el marco competencial de la «Seguridad pública». En concreto, se delimitan qué competencias le corresponden en el Estado en virtud de su titularidad exclusiva y qué papel juegan aquellas comunidades autónomas que tienen competencias en materia de protección de las personas, bienes y mantenimiento del orden público. Procede referirnos, antes de examinar la jurisprudencia constitucional sobre la materia, al artículo 149.1.29º de la Constitución Española que atribuye al Estado tiene competencia exclusiva sobre la materia «Seguridad pública», sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las comunidades autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica. Esta previsión obliga a delimitar el alcance de las competencias en materia de Seguridad pública y, especialmente, a concretar el contenido de la materia.

Para ello, resulta esencial conocer la conceptualización de la materia así como los objetivos y límites que ha adoptado al respecto la jurisprudencia constitucional.

Como ya hemos visto, el régimen competencial en materia de seguridad pública deriva del art. 149.1.29 CE y de la Ley Orgánica a que este se refiere, integrante del bloque de constitucionalidad junto con los Estatutos de Autonomía. La Seguridad pública, según la doctrina constitucional (SSTC 33/1982 y 154/2005) incluye la actividad policial y funciones de otra naturaleza. En este sentido, el artículo 149.1.29 CE configura un régimen asimétrico pues atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre Seguridad pública con una cláusula de excepción a favor de las comunidades autónomas que puedan crear policías autonómicas en la forma que establezcan sus Estatutos, en el marco de la citada Ley Orgánica. La competencia autonómica de creación de policías propias se entiende en sentido orgánico y funcional. Incluye todas las facultades propias de los servicios policiales (SSTC 86/2014, 104/1989). En cambio, la competencia estatal sobre Seguridad pública, exige una conexión directa con la actividad de protección de personas y bienes y, negativamente, la inexistencia de vínculos específicos con las funciones de la policía autonómica. La distinción entre ambas no es fácil (SSTC 175/1999, 148/2000, 235/2001 y 154/2005) por lo que requiere la utilización de técnicas de cooperación y coordinación. La LOFCS se refiere a la colaboración entre los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado y los cuerpos de policía de las comunidades autónomas y regula, como órganos de coordinación, el Consejo de Política de Seguridad y las Juntas de Seguridad de las comunidades autónomas. A partir de la STC 123/1984, como recuerda la STC 87/2016, de 28 de abril, FJ 5, el Tribunal viene considerado inculcada la materia de «protección civil», no mencionada en la Constitución entre los criterios de delimitación de competencias, en el concepto de Seguridad pública del art. 149.1.29 CE. Como declara la STC 87/2016, el Tribunal ha delimitado de manera restrictiva el concepto de «Seguridad pública», al afirmar (SSTC 25/2004, de 26 de febrero, FJ 6, entre otras) «que no toda seguridad de personas y bienes, ni toda normativa encaminada a conseguirla o a preservar su mantenimiento, puede englobarse en aquella, pues, si así fuera, la práctica totalidad de las normas del Ordenamiento serían normas de seguridad pública».

Según la jurisprudencia constitucional la «Seguridad pública» se refiere a la «actividad dirigida a la protección de personas y bienes (seguridad en sentido estricto) y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadanos»; aunque no se limita a regular «las actuaciones específicas de la llamada Policía de seguridad», pues «la actividad policial es una parte de la materia más amplia de la seguridad pública» que «abarca un amplio espectro de actuaciones administrativas» (STC 86/2014, de 29 de mayo, FFJJ 2 y 4, entre otras) e incluye «un conjunto plural y diversificado de actuaciones, distintas por su naturaleza y contenido, aunque orientadas a una misma finalidad tuitiva del bien jurídico así definido» (STC 235/2001, de 13 de diciembre, FJ 6, y las allí citadas). Tras todo lo dicho, puede afirmarse que existe una coincidencia sustancial entre el sentido y finalidad de los títulos competenciales de las materias previstas en el artículo 149.1.4º y 29º de la Constitución Española y el concepto de Seguridad Nacional, definido en el artículo 3 de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, como: «la acción del Estado dirigida a proteger la libertad, los derechos y bienestar de los ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos».

## VI

En el capítulo VI, elaborado por Beatriz Contreras Soler, se abordan con gran precisión y rigor técnico los requisitos jurídicos del límite al derecho de acceso a la información pública relativo a «La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios» previsto en el artículo 14.1 e) de la LTAIPBG. En este proceso de delimitación conceptual se concluye que el límite abarca hasta un total de nueve límites, que son los que se enumeran a continuación: 1) La prevención de ilícitos penales. 2) La investigación de ilícitos penales. 3) La sanción de ilícitos penales. 4) La prevención de ilícitos administrativos. 5) La investigación de ilícitos administrativos. 6) La sanción de ilícitos administrativos. 7) La prevención de ilícitos disciplinarios. 8) La investigación de ilícitos disciplinarios. 9) La sanción de ilícitos disciplinarios.

En primer lugar, se examinan los conceptos de «*prevención de ilícitos penales, administrativos o disciplinarios*». Según se analiza, uno de los bienes jurídicos protegidos por el citado precepto consiste en garantizar el buen fin de aquellas acciones y medidas dirigidas a evitar o impedir un comportamiento constitutivo de ilícito penal, administrativo o disciplinario. Una vez expuesto lo anterior, se estudia la «*investigación de ilícitos penales, administrativos o disciplinarios*» y se apunta que todas estas categorías corresponden a la fase de instrucción, también llamada investigación. Esta fase es aquella en la que se realizan todas aquellas actuaciones destinadas a averiguar la existencia del ilícito y las circunstancias que lo hayan rodeado. Por último, se aborda la «*sanción de ilícitos penales, administrativos o disciplinarios*». No obstante, debemos igualmente subrayar que la sanción es la consecuencia o efecto de una conducta que constituye a la infracción de una norma jurídica. Por tanto, según se constata en el capítulo cabe tener en cuenta aspectos relacionados no solo con la imposición de las sanciones, sino también con su ejecución.

A modo de conclusión y en cuanto a la concreción de los principales bienes jurídicos protegidos por el artículo 14.1.e) de la LTAIPBG, a juicio del autor es necesario «*(...) garantizar el buen fin de aquellas acciones y medidas dirigidas a evitar o impedir un comportamiento constitutivo de ilícito penal, administrativo o disciplinario; asegurar el buen fin de todos aquellos actos de investigación que se pueden llegar a realizar a lo largo de la fase de instrucción ya sea de un procedimiento penal, administrativo o disciplinario; y velar por el buen fin de aquellos actos relacionados no solo con la imposición de las sanciones, que según Derecho procedan, sino también con su posterior ejecución*».

## VII

Así, el capítulo VII, a cargo de Núria Romera Santiago, examina y verifica minuciosamente la limitación del derecho al acceso a la información pública referida al principio de «La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva» previsto en artículo 14.1 f) de la mencionada LTAIPBG. Dicho esto, la autora

reflexiona sobre cómo se articula este límite en la Constitución Española, realizando un estudio sobre el principio de igualdad, regulado en el artículo 1 de la Constitución Española, así como del artículo 9.2 de este texto normativo con el fin de recordar que corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas. Posteriormente, se subraya que el derecho a la igualdad queda recogido en el artículo 14 del Capítulo II, del Título I, del citado texto constitucional. Así las cosas y siguiendo el hilo conductor centrado en el límite referido a la igualdad de las partes y a la tutela judicial efectiva en el proceso judicial, prevista en el artículo 24 de la Constitución Española, se destaca la esencia constitucional de estos, puesto que, como derechos fundamentales, están especialmente protegidos por vía de recurso de amparo.

Según argumenta la autora «(...) *la igualdad de las partes en los procesos judiciales surge del principio más general de igualdad ante la ley*». Ambas cuestiones han sido tratadas de forma extensa por parte de la doctrina que percibe una mayor seguridad jurídica ante la posibilidad de que «*La igualdad de armas entre las partes, en el ámbito de la actuación procesal, se incluye en los principios jurídicos-naturales*». En este sentido se pone de manifiesto que para configurar un concepto sobre la igualdad de las partes en los procesos judiciales «(...) *es requisito previo partir del principio de igualdad vinculado a los procesos contenciosos, donde los interesados principales del proceso (o sea, las partes) deben ser tratadas de forma igualitaria, es decir, que todos los litigantes deben tener las mismas oportunidades de actuación en el proceso, sin que ninguno se encuentre en situación de inferioridad; todo y que debemos matizar que la situación de partida no es idéntica. La parte actora, inicialmente, está en una posición objetivamente más favorable que la otra parte, pero solo al principio, puesto que la dinámica debe cambiar una vez iniciado el proceso, para convertirse en una situación homogénea*». Del análisis llevado a cabo se concluye que el interés jurídico protegido del límite pretende garantizar, por un lado, la igualdad de las partes en el proceso judicial y, por otro lado, garantizar también el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, ambos reconocidos en la Constitución.

## VIII

La tesis principal del capítulo VIII escrito por Núria Romera Santiago es el análisis de «Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control», como límite al derecho de acceso a la información pública regulado en el artículo 14.1 g) de la LTAIPBG. Sin lugar a dudas, la dificultad de este análisis estriba en delimitar el contenido material de los mencionados conceptos jurídicos. Según la autora, el verdadero interés jurídico protegido en este principio se encuentra fundamentalmente en la confidencialidad de la información sensible. Por ello, «*Se pretende proteger y garantizar la confidencialidad de las informaciones referentes a los métodos, las localizaciones concretas y los límites de la intervención de esos servicios concretos, con la finalidad de evitar la ineficacia de dichas funciones, así como evitar desvirtuar, cualquier acta o diligencia que pudiera haberse emitido*».

Estos argumentos descansan en la idea de que la regulación constitucional de las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control se encuentra en el artículo 103 de la Constitución Española, precepto donde se recogen los principios de actuación de las Administraciones Públicas. En este sentido, partiendo de la base de que la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales, el apartado 3 de este artículo alude a la regulación de un sistema de incompatibilidades y garantías dirigidas a salvaguardar la imparcialidad de los funcionarios en el ejercicio de sus funciones.

En definitiva, se argumenta que será la naturaleza de la actividad administrativa —en funciones de vigilancia, inspección y control— la que condicionará, en cada caso, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

## IX

El capítulo IX, escrito por Marina Serrat Romaní, ofrece un magnífico panorama general sobre el límite relativo a «Los intereses económicos y comerciales» contemplado en el artículo 14.1 h) de la LTAIPBG. Recuérdese que a nivel europeo, el artículo 4.2 del Reglamento (CE) núm. 1049/2001, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, advierte que «*Las instituciones denegarán el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección de: (...) los intereses comerciales de una persona física o jurídica, incluida la propiedad intelectual*».

De acuerdo con la interpretación de la autora «*Los intereses objeto de protección en el citado límite son los que integran la información de carácter económico y comercial de la Administración y no la de los particulares*». Quizá convenga notar que Cerrillo Martínez<sup>3</sup> considera que el límite objeto de análisis pretende «*proteger el daño indebido a las posiciones comerciales o negociadoras y, en particular, entiende que se pueden incluir en esta categoría los secretos comerciales que recogerían, entre otras, la información relativa a los procedimientos de producción, estrategias comerciales o listas de clientes*».

Del examen del interés jurídico protegido se subraya que «*un interés comercial o económico no es más que el interés de obtener un beneficio económico derivado de un acto o contrato*». Y subraya «*Ahora bien, en el caso concreto que se analiza, los intereses que hay que proteger son los de los entes que integran la Administración y no los particulares de los ciudadanos, ya que los sujetos que se encuentran al amparo de la Ley de transparencia son los entes de naturaleza pública cuyos intereses quedan jurídicamente protegidos*». En consecuencia, «*el interés público que se protege es la información de*

---

3 CERRILLO MARTÍNEZ, Agustí. «Transparencia pública de las entidades privadas y confidencialidad de los datos empresariales». En: D. Canals Ametller (ed.). *Datos. Protección, Transparencia y Buena Regulación*. Girona: Documenta Universitaria, 2016.

*carácter económico y comercial». En síntesis, la autora considera que «el criterio por el que se establece la protección se basa en los principios de equidad, proporcionalidad e igualdad de los sujetos que entran a competir en la esfera económica nacional. Es decir, se establece un marco jurídico de protección que garantiza la igualdad de oportunidades en la obtención del beneficio. Luego la protección del interés público radica en establecer un equilibrio entre las condiciones en las que la empresa pública entra a competir con las de la empresa privada. Siendo que el ente o Administración pública está obligada a revelar información relativa a la estrategia de su intervención a la empresa privada competidora, que además está amparada por el secreto de estrategia, esto representa para la empresa pública una desventaja estratégica y de resultados frente a la empresa privada. Esta desproporción en el equilibrio competitivo puede llegar a generar una pérdida de beneficio que revierta en la calidad del servicio prestado, con el consecuente perjuicio para los ciudadanos a los que va dirigido el servicio o de las consecuencias que un servicio deficiente genere en la Sociedad en general. No obstante, el alcance de la protección no se limita al interés general, entendido este como el bien común, sino que trasciende a la protección del interés particular del propio Estado. Es decir, el Estado está obligado a una relación contractual, definida como contrato social, con los ciudadanos a los que presta unos servicios públicos a cambio de sus impuestos. Si el Estado por razones de desproporcionalidad en el equilibrio competitivo incumple su obligación contractual, dando malos servicios o suprimiéndolos, el perjuicio a los ciudadanos puede originar descontento social y llegar a desencadenar graves reacciones sociales que pongan en peligro la pervivencia misma del Estado».*

Por todo ello, hemos de advertir que el interés jurídico protegido del límite, en palabras de la autora, consiste en *«garantizar una sana y libre competencia en igualdad de condiciones por parte de los sujetos que actúan en un mismo sector económico, para que su obtención del lucro sea en las más justas condiciones, a la par que, de esta forma, se garantiza un servicio público de calidad. No obstante, la primacía de los secretos económicos se verá afectada siempre que exista un interés general en que sea revelada, aunque se perjudique a la entidad».*

Por último, es importante remarcar que no se trata de un límite novedoso, dado que la protección del secreto comercial está regulado desde un punto de vista normativo en el derecho de la Unión Europea, la normativa estatal y en la autonómica.

## X

En el capítulo X, Marina Serrat Romaní estudia el límite relativo a «La política económica y monetaria» previsto en el artículo 14.1 i) de la LTAIPBG. A nivel europeo, el Reglamento (CE) núm. 1049/2001, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión regula en su artículo 4.1 que *«Las instituciones denegarán el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección de: (...) -la política financiera, monetaria o económica de la Comunidad o de un Estado miembro».*

Pese a la dificultad que entraña la definición de estos conceptos tan genéricos y abstractos, se concluye que la política económica se refiere a las decisiones que adoptan los gobiernos en el ámbito económico. Cubre los sistemas de fijación de tasas de interés y presupuesto del gobierno, así como el mercado de trabajo, la propiedad nacional, y muchas otras áreas de las intervenciones del gobierno en la economía. Estas políticas son a menudo influidas por las instituciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial, así como las creencias políticas y las consiguientes políticas de los partidos. Por otra parte, la política monetaria es una especialidad de la política económica que usa la cantidad de dinero como variable para controlar y mantener la estabilidad económica.

La autora entiende que el interés jurídico protegido en ambos casos es «*el interés general*» dado que puede producirse un perjuicio por revelar según qué previsiones económicas y monetarias antes de tiempo podría afectar a los intereses económicos del Estado si se produce un abuso de la información que pueda tenerse por razón del cargo que se ostente. Por ello, es fundamental el deber de sigilo de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, ya que el interés que persigue la limitación de la información sobre política económica y monetaria es asegurar el bienestar del Estado, que debe suponer el bienestar económico de sus ciudadanos. En otras palabras, revelar cierta información puede perjudicar la búsqueda de este bienestar.

## XI

A continuación, el capítulo XI, escrito por M<sup>a</sup> Asunción Esteve Pardo, ofrece una aproximación muy precisa sobre los elementos que configuran el límite al derecho de acceso a la información pública relativo a «El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial» previsto en el artículo 14.1 j) de la LTAIPBG. El secreto profesional se configura como un derecho y una obligación legal que tienen ciertos profesionales, en razón de su cargo o por ciertas empresas en el ámbito de su actividad técnica y comercial, de mantener en secreto la información que han recibido de sus clientes o pacientes. El marco jurídico normativo alrededor de esta materia comprende un gran número de normas y los derechos de propiedad industrial e intelectual tienen por objeto la protección de bienes inmateriales creados o producidos por personas físicas o jurídicas que pueden ser objeto de explotación industrial y comercial.

El secreto comercial ha sido objeto de reciente regulación por la Directiva (UE) 2016/943, del Parlamento Europeo y del Consejo de 8 de junio del 2016, relativa a la protección de los conocimientos técnicos y la información empresarial no divulgados (secretos comerciales) contra su obtención, utilización y revelación ilícitas. Según el Considerando 2 de la mencionada Directiva «*Las empresas, sea cual sea su tamaño, valoran los secretos comerciales tanto como las patentes u otros derechos de propiedad intelectual. Utilizan la confidencialidad como una herramienta de gestión de la competitividad empresarial y de la innovación en investigación, para proteger información de muy diversa índole que no se circunscribe a los conocimientos técnicos, sino que abarca datos*

comerciales como la información sobre los clientes y proveedores, los planes comerciales y los estudios y estrategias de mercado». Teniendo en cuenta lo expuesto, el artículo 2 de la citada Directiva establece que se entenderá por: «1) “secreto comercial”: la información que reúne todos los requisitos siguientes: a) ser secreta en el sentido de no ser, en su conjunto o en la configuración y reunión precisas de sus componentes, generalmente conocida por las personas pertenecientes a los círculos en que normalmente se utilice el tipo de información en cuestión, ni fácilmente accesible para estas; b) tener un valor comercial por su carácter secreto; c) haber sido objeto de medidas razonables, en las circunstancias del caso, para mantenerla secreta, tomadas por la persona que legítimamente ejerza su control».

El artículo 20.1 d) de la Constitución Española contempla el secreto profesional, refiriéndose a que «(...) La ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades». Partiendo de dichas garantías, la propiedad intelectual se encuentra regulada en el Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual. Por su parte, la propiedad industrial se encuentra desarrollada en varias leyes: Ley 24/2015, de 24 de julio, de Patentes; la Ley 17/2001, de 7 de diciembre, de Marcas y la Ley 20/2003, de 7 de julio, de Protección Jurídica del Diseño Industrial.

Sobre esa base y en lo que al interés jurídico protegido concierne, la autora sostiene que «el interés jurídico protegido tanto en el caso del secreto profesional como en el caso de la propiedad intelectual e industrial es un interés de carácter privado. El secreto profesional protege la confidencialidad de la información obtenida por ciertos profesionales en razón de su cargo o por ciertas empresas en el ámbito de su actividad técnica y comercial». Por otra parte, apunta que «Los derechos de propiedad industrial e intelectual tienen por objeto la protección de bienes inmateriales creados o producidos por personas físicas o jurídicas que pueden ser objeto de explotación industrial y comercial».

Al hilo de estas consideraciones se concluye el artículo afirmando que el elemento esencial para determinar el acceso a una información calificada como «confidencial» será «demostrar su carácter secreto o confidencial y alegar el interés que se puede ver perjudicado si dicha información fuera difundida».

## XII

El capítulo XII, a cargo de Óscar Roca Safont, ofrece un estudio pormenorizado y exhaustivo sobre el límite a «La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión» previsto en el artículo 14.1 k) de la LTAIPBG.

Antes de abordar el examen del interés jurídicamente protegido por el límite, cabe señalar que el artículo 3 del Convenio núm. 205 del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos, de fecha 18 de junio del 2009, establece entre los posibles límites al acceso a los documentos públicos «k) las deliberaciones dentro o entre autoridades públicas en lo referente al examen de un asunto». Por otra parte, el artículo 4.3 del

Reglamento (CE) núm. 1049/2001, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001 advierte que *«Se denegará el acceso a un documento elaborado por una institución para su uso interno o recibido por ella, relacionado con un asunto sobre el que la institución no haya tomado todavía una decisión, si su divulgación perjudicara gravemente el proceso de toma de decisiones de la institución, salvo que dicha divulgación revista un interés público superior»*. Asimismo, *«Se denegará el acceso a un documento que contenga opiniones para uso interno, en el marco de deliberaciones o consultas previas en el seno de la institución, incluso después de adoptada la decisión, si la divulgación del documento perjudicara gravemente el proceso de toma de decisiones de la institución, salvo que dicha divulgación revista un interés público superior»*.

En cuanto al alcance de esta garantía, el autor indica que *«La expresión “requerido” que utiliza el precepto, a nuestro juicio, no puede significar que en todo proceso de toma de decisión sea exigible el secreto o la confidencialidad. Más bien lo contrario, el límite está previsto para que pueda operar en aquellos procesos decisorios que “requieran” de confidencialidad o de secreto, lo cual no ocurrirá siempre y en todos los casos»*.

Se concluye el artículo mediante diversas observaciones de gran interés, especialmente la relativa a la necesidad de superar el test del daño, esto es, en palabras del autor *«(...) la apreciación de que la petición de información supone un perjuicio concreto, definido y evaluable para el interés protegido por la excepción —en este caso, el proceso de toma de decisiones—, no exime al sujeto obligado de efectuar un ulterior test de ponderación o de interés. En dicho segundo test habrá de ponderarse si, en el caso concreto, el interés público en conocer la información debe prevalecer sobre la protección del proceso de toma de decisiones»*. Por otra parte, sería necesario que, siguiendo las previsiones del Convenio núm. 205 del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos, de fecha 18 de junio del 2009, fuera una norma con rango de ley la que estableciera el régimen jurídico a seguir en materia de confidencialidad o secreto.

### XIII

Así, el capítulo XIII, a cargo de Sergi Monteserín Heredia y Manuel Luís Pérez García, describe y analiza con gran minuciosidad la configuración legal y los aspectos que condicionan la operatividad del límite a «La protección del medio ambiente» previsto en el artículo 14.1 l) de la LTAIPBG.

Según lo expuesto en el estudio, los apartados 2 y 3 de la Disposición Adicional Primera de la LTAIPBG contienen previsiones de una enorme trascendencia jurídica en cuanto al tema que nos ocupa. Por un lado, porqué se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información. Por otro lado, esta Ley será de aplicación, en lo no previsto en sus respectivas normas reguladoras, al acceso a la información ambiental y a la destinada a la reutilización.

A estos efectos, el régimen jurídico específico en materia ambiental viene determinado por la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la infor-

mación, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE). El artículo 13.2 del citado texto normativo advierte sobre la posibilidad de denegar las solicitudes de información ambiental si la revelación de la información solicitada puede afectar negativamente a cualquiera de los extremos que se enumeran a continuación: «a) *A la confidencialidad de los procedimientos de las autoridades públicas, cuando tal confidencialidad esté prevista en una norma con rango de Ley.* b) *A las relaciones internacionales, a la defensa nacional o a la seguridad pública.* c) *A causas o asuntos sujetos a procedimiento judicial o en trámite ante los tribunales, al derecho de tutela judicial efectiva o a la capacidad para realizar una investigación de índole penal o disciplinaria. Cuando la causa o asunto estén sujetos a procedimiento judicial o en trámite ante los tribunales, deberá, en todo caso, identificarse el órgano judicial ante el que se tramita.* d) *A la confidencialidad de datos de carácter comercial e industrial, cuando dicha confidencialidad esté prevista en una norma con rango de Ley o en la normativa comunitaria, a fin de proteger intereses económicos legítimos, incluido el interés público de mantener la confidencialidad estadística y el secreto fiscal.* e) *A los derechos de propiedad intelectual e industrial. Se exceptúan los supuestos en los que el titular haya consentido en su divulgación.* f) *Al carácter confidencial de los datos personales, tal y como se regulan en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre (RCL 1999, 3058), de Protección de Datos de Carácter Personal, siempre y cuando la persona interesada a quien conciernan no haya consentido en su tratamiento o revelación.* g) *A los intereses o a la protección de un tercero que haya facilitado voluntariamente la información solicitada sin estar obligado a ello por la legislación vigente. Se exceptúan los supuestos en los que la persona hubiese consentido su divulgación.* h) *A la protección del medio ambiente al que se refiere la información solicitada. En particular, la que se refiera a la localización de las especies amenazadas o a la de sus lugares de reproducción».*

A modo de conclusión, los autores argumentan el carácter indeterminado, difuso y ambiguo del concepto jurídico objeto de análisis, según la normativa de transparencia, acceso a la información y buen gobierno. No sucede así en el caso de la normativa sobre acceso a la información ambiental, dado que el objetivo es «*la protección de las especies en peligro, de tal forma que la solicitud de la información solo será denegada cuando afecte y perjudique a muy concretas especies de la fauna sobre las cuales pesan muchas amenazas y que por tal motivo merecen una especial protección, ya que preservar su existencia es necesaria para el equilibrio del ecosistema y la diversidad biológica, ya que la pérdida de una especie puede resultar irreparable*».

#### XIV

El capítulo XIV escrito por Óliver García Muñoz ofrece una visión general de los postulados sobre «La protección de los datos de carácter personal» en el ámbito de la transparencia, el acceso a la información pública y buen gobierno.

Antes de entrar en el fondo del estudio conviene realizar una serie de precisiones preliminares sobre la configuración constitucional del derecho a la protección de datos personales. Por una parte el artículo 105 b) de la Constitución Española establece que «*La Ley regulará: b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos,*

salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas». Por otra parte, debemos recordar que el reconocimiento del derecho a la protección de datos personales, como derecho fundamental, se formula en el artículo 18.4 de la Constitución Española. El citado artículo, ubicado en la Sección 1ª. De los derechos fundamentales y de las libertades públicas del Título I. De los derechos y deberes fundamentales, prevé que «La ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos». Con arreglo a este presupuesto, los derechos del artículo 18 de la Constitución Española, al encontrarse en la Sección 1ª del Capítulo II del Título I de la Constitución están sometidos a reserva de ley orgánica (art. 81.1 Constitución Española). Así las cosas, el texto constitucional establece en el artículo 53.1 que «Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del presente Título vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161.1a)». Llegados a este punto, también resulta preciso mencionar el apartado 2 del citado artículo, según el cual «Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección primera del Capítulo 2º ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional».

Desde esta perspectiva, la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (en adelante, LOPD) tiene por objeto garantizar y proteger, en lo que concierne al tratamiento de los datos personales, las libertades públicas y los derechos fundamentales de las personas físicas, y especialmente de su honor e intimidad personal y familiar. En este sentido, el artículo 11.2 a) de la LOPD admite el poder de disposición de determinados datos sin el consentimiento de la persona afectada siempre y cuando dicha cesión esté condicionada a determinados supuestos. El consentimiento exigido en el apartado anterior no será preciso: «a) Cuando la cesión está autorizada en una ley. b) Cuando se trate de datos recogidos de fuentes accesibles al público. c) Cuando el tratamiento responda a la libre y legítima aceptación de una relación jurídica cuyo desarrollo, cumplimiento y control implique necesariamente la conexión de dicho tratamiento con ficheros de terceros. En este caso la comunicación sólo será legítima en cuanto se limite a la finalidad que la justifique. d) Cuando la comunicación que deba efectuarse tenga por destinatario al Defensor del Pueblo, el Ministerio Fiscal o los Jueces o Tribunales o el Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de las funciones que tiene atribuidas. Tampoco será preciso el consentimiento cuando la comunicación tenga como destinatario a instituciones autonómicas con funciones análogas al Defensor del Pueblo o al Tribunal de Cuentas. e) Cuando la cesión se produzca entre Administraciones públicas y tenga por objeto el tratamiento posterior de los datos con fines históricos, estadísticos y científicos. f) Cuando la cesión de datos de carácter personal relativos a la salud sea necesaria para solucionar una urgencia que requiera acceder a un fichero o para realizar los estudios epidemiológicos en los términos establecidos en la legislación sobre sanidad estatal o autonómica».

La configuración legal del derecho a la protección de datos personales adquiere una relevancia particular en la normativa sobre transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno por su regulación específica y diferenciada respecto a los lí-

mites al derecho de acceso a la información pública regulados en el artículo 14 de la LTAIPBG. El propio artículo 5.3 de la LTAIPBG regula los principios generales de la publicidad activa y establece que *«Serán de aplicación, en su caso, los límites al derecho de acceso a la información pública previstos en el artículo 14 y, especialmente, el derivado de la protección de datos de carácter personal, regulado en el artículo 15. A este respecto, cuando la información contuviera datos especialmente protegidos, la publicidad sólo se llevará a cabo previa disociación de los mismos»*.

Tras esta premisa, el artículo 15 de la LTAIPBG regula la protección de datos personales de forma exhaustiva e independiente respecto a los límites al derecho de acceso a la información pública. Dicho lo anterior, según el artículo 15.3 de la LTAIPBG *«Cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal»*. Siendo este el planteamiento para la realización de la citada ponderación, dicho órgano tomará particularmente en consideración los siguientes criterios: *«a) El menor perjuicio a los afectados derivado del transcurso de los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español. b) La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos. c) El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos. d) La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad»*. Finalmente, a esos efectos, el legislador reconoce en el artículo 15.4 de la LTAIPBG que si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal, de modo que se impida la identificación de las personas afectadas, no será aplicable lo establecido en los apartados anteriores.

A esta idea se añade a una perspectiva más amplia. En concreto, el artículo 15.5 de la LTAIPBG dispone que la normativa de protección de datos personales sea de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso. Desde esa premisa, se concluye que la exorbitancia de la protección de datos personales sobre los límites al derecho de acceso a la información pública es evidente. No olvidemos, como se ha señalado anteriormente, que la LOPD tiene por objeto garantizar y proteger, en lo que concierne al tratamiento de los datos personales, las libertades públicas y los derechos fundamentales de las personas físicas y, especialmente, su honor e intimidad personal y familiar, mientras que el derecho de acceso *«podrá ser»*<sup>4</sup> limitado cuando acceder a la información pública suponga un perjuicio para los supuestos expresamente previstos por la ley.

---

4 Esta tesis es defendida por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el Criterio interpretativo 2/2015, de fecha 24 de junio de 2015, relativo a la aplicación de los límites al derecho de acceso a la información pública.

Asimismo, resulta preciso citar el Reglamento (UE) núm. 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE. El mencionado Reglamento contiene novedades importantes en esta materia tendente a garantizar una protección en toda la Unión bajo el fundamento de la seguridad jurídica y la transparencia a los operadores. Como pone de manifiesto el Considerando 13 del Reglamento se justifica la necesidad de la regulación normativa con la finalidad de proporcionar seguridad jurídica y transparencia a los operadores económicos, incluidas las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, así como para ofrecer a las personas físicas de todos los Estados miembros el mismo nivel de derechos y obligaciones exigibles y de responsabilidades para los responsables y encargados del tratamiento. Asimismo, la norma europea implica una mejora sustancial del marco normativo y garantiza una mejor supervisión coherente del tratamiento de datos personales y sanciones equivalentes en todos los Estados miembros, así como la cooperación efectiva entre las autoridades de control de los diferentes Estados miembros.

## XV

A continuación, en el capítulo XV, escrito por Ángeles de Palma del Teso, se exponen y sistematizan «Los derechos de los menores de edad» en el ámbito de la transparencia, el acceso a la información pública y buen gobierno.

Antes de iniciar el examen de las cuestiones relativas al bien jurídico protegido, es importante destacar que el artículo 39.4 de la Constitución Española dispone que «*Los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos*». Esta previsión se inspira en la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 29 de noviembre de 1989. Sobre el alcance de estas previsiones, la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor regula en su artículo 5 el derecho a la información, estableciendo que «*Los menores tienen derecho a buscar, recibir y utilizar la información adecuada a su desarrollo*». Según la autora «*el reconocimiento legal del interés superior del menor tiene como finalidad garantizar el disfrute pleno y efectivo de todos los derechos legalmente reconocidos a los menores de edad y, con ello, el pleno desarrollo de su personalidad*». Así lo afirman también el Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas (Observación General núm. 14 [2013]) y la Carta Europea de los Derechos del Niño, aprobada por Resolución A3-0172/92, de 8 de julio de 1992.

Si bien en la LTAIPBG «Los derechos de los menores de edad» no están regulados de forma específica, la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, aprobada por el Parlamento de Catalunya, los regula como límite al derecho de acceso a la información pública en el artículo 21.1 e).

Por su parte, la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, regula en su artículo 2, de forma deta-

llada, el concepto jurídico relativo al «interés superior del menor». Como ha quedado expuesto anteriormente, la determinación del interés superior del menor en cada caso debe basarse en una serie de criterios aceptados y valores universalmente reconocidos por el legislador que deben ser tenidos en cuenta y ponderados en función de diversos elementos y de las circunstancias del caso, y que deben explicitarse en la motivación de la decisión adoptada, a fin de conocer si ha sido correcta o no la aplicación del principio.

## XVI

Finalmente, el capítulo XVI analizado por Imma Garrós Font está dedicado al estudio de «La intimidad y los demás derechos privados legítimos». Los antecedentes normativos del límite que afecta a la intimidad y demás derechos privados legítimos suponen la plasmación de las previsiones contenidas en el artículo 8 del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, relativo al derecho al respeto a la vida privada y familiar, cuya finalidad es la protección y el desarrollo de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Por otra parte, es de innegable interés citar el Convenio núm. 205 del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos, de fecha 18 de junio del 2009, debido a que su artículo 3.1 otorga la prerrogativa a los Estados para que puedan limitar el derecho de acceso a los documentos públicos, con la salvedad que los límites deberán estar previstos por una ley, ser necesarios en una Sociedad democrática y tener como objetivo la protección, entre otros, de «[...] f. *la intimidad y otros intereses privados legítimos*».

La Constitución Española de 1978 también reconoce la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 10, apartado 2, cuando dispone que «*Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las materias ratificados por España*».

Como ya se ha justificado anteriormente, la LTAIPBG regula de forma exhaustiva en su artículo 14 los límites al derecho de acceso y, especialmente, el derivado de la protección de datos personales en el artículo 15. Sin lugar a dudas, ello no constituye un sistema de *numerus clausus* para que las comunidades autónomas puedan desarrollar los límites al derecho de acceso a la información pública en su legislación autonómica, aunque se trate de una ley de bases. Ejemplo de ello lo constituye el límite objeto de estudio «La intimidad y los demás derechos privados legítimos». Pese a que este no se incluye en la lista de los citados por el legislador estatal, algunas comunidades autónomas como Cataluña (Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno —art. 21.1 f—) y la Comunidad Foral de Navarra (Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto —23.1 f—) lo incluyen congruentemente, aunque con diferentes matices, en su normativa sobre la materia.

En este sentido, la legislación básica no queda exenta de regulación en esta materia. La protección del límite objeto de análisis quedaría perfectamente incluida en el artículo 15 de la Ley de base estatal (LTAIPBG) relativo a la protección de datos personales. Dicho artículo advierte que si la información solicitada contuviera datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 2 del artículo 7 de la LOPD, el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso. Por otra parte, si la información incluyese datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 3 del artículo 7 de la LOPD o datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevaran la amonestación pública al infractor, el acceso solo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquel estuviera amparado por una norma con rango de ley (apartado 1). Dicho lo anterior, cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.

La inclusión del límite en las normas autonómicas de transparencia citadas anteriormente supone una cierta desnaturalización respecto de las tradicionales categorías jurídicas empleadas por la dogmática constitucionalista o administrativista. Pese a ello, podemos dar un tratamiento conjunto del límite e integrarlo en los derechos que consagra el artículo 18 de la Constitución Española —derecho al honor, a la intimidad personal y familiar, a la propia imagen, a la inviolabilidad del domicilio y al secreto de las comunicaciones—. En primer lugar, porque «el derecho a la intimidad» forma parte de la tradicional categoría de los «derechos de la personalidad», a los que cita la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen y, en segundo lugar, porque el término «los demás derechos privados legítimos» se utiliza desde un concepto más amplio para referirse a los «derechos de la esfera privada».

Sobre el contenido y los límites del derecho a la intimidad y los demás derechos privados legítimos —el derecho al honor, a la propia imagen, a la inviolabilidad del domicilio y al secreto de las comunicaciones— existe una consolidada doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.



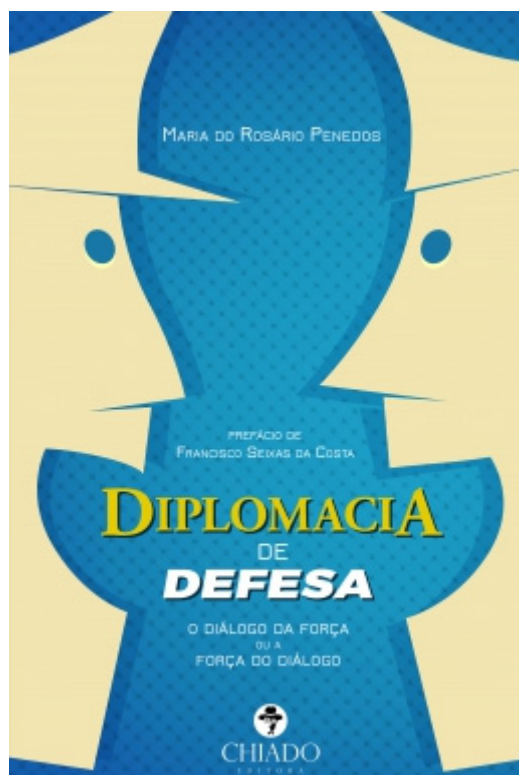
*Orlando Giuwenduto Júnior*

*Coronel del Ejército brasileño y profesor del CESEDEN.*

*E-mail: [ogiujun@ext.mde.es](mailto:ogiujun@ext.mde.es)*

## Reseña

*DIPLOMACIA DE DEFENSA ;El diálogo de la Fuerza o La Fuerza del Diálogo? Autor: María Do Rosario Penedos. Editorial: CHIADO. 1ª Edição, abril, 2017. ISBN: 978-989-774-213-2 (154 páginas).*



**M**aria do Rosário Penedos nació en Lisboa el 19 de octubre de 1966. Se graduó en Relaciones Internacionales en la Universidad Lusíada en 1992 y comenzó su actividad profesional en el Ministerio de Defensa un año más tarde.

Durante cerca de veinte años y en la Dirección General de Política de Defensa Nacional fue responsable de la coordinación de la relación bilateral de defensa con los países de Europa Occidental, Asia y América. Inició muchos acuerdos y protocolos de cooperación con países de Europa y América del Sur. Organizó y coordinó las actividades de cooperación bilateral con estos países habiendo participado en las comisiones mixtas previstas en estos acuerdos y en innumerables reuniones bilaterales y conferencias internacionales. Fue auditora del Curso de Defensa Nacional y del Curso de Política Externa Nacional, habiendo más tarde desempeñado funciones de adjunta del Gabinete del ministro de Defensa Nacional y de directora del Gabinete de Comunicación y Relaciones Públicas del Ministerio de Defensa Nacional.

Regresó al Ministerio de Defensa Nacional en 2010 después de una excedencia en el extranjero habiendo concluido la Maestría en Relaciones Internacionales en la *Universidad Nova* con el trabajo —*DIPLOMACIA DE DEFENSA— ¿EL DIÁLOGO DE LA FUERZA O LA FUERZA DEL DIÁLOGO?*

Este libro, publicado en abril de 2017, es una obra literaria que presenta un género didáctico cuya finalidad es la enseñanza y la diseminación de ideas de manera artística, con un lenguaje bien elaborado y con recursos de filosofía. Y además, con estilo claro y objetivo, la autora utilizó el ensayo como tipo de texto en prosa, con el fin de analizar, interpretar y evaluar el tema en cuestión.

A La Diplomacia de Defensa, a pesar de existir con otros nombres y formas desde hace muchas décadas, solo hace relativamente poco tiempo que se le ha asignado el espacio y el reconocimiento debido, tanto en términos políticos, como académicos. De esta forma, el libro pretende reconocer la contribución de la Diplomacia de Defensa para la concreción de importantes objetivos de política exterior y presentar una definición que refleja no solo la forma en que se ejerce, sino también lo que realmente es: el empleo no violento de medios y recursos militares por el Ministerio de Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas, en actividades de cooperación con países aliados, socios y otros estratégicamente relevantes.

La principal cuestión planteada por la autora «¿Podrá ser la Diplomacia de Defensa exitosa sin una Fuerza Armada creíble y disuasiva?» Fue su punto de partida para analizar la Diplomacia de defensa como un instrumento de afirmación autónoma en la política exterior y, simultáneamente, teniendo presente la necesaria adaptación al nuevo contexto económico, político y social.

En este sentido, se adoptó una metodología basada, primero, en la consulta y el análisis cualitativo de bibliografía conceptual de dos aspectos importantes en la elaboración del tema en cuestión: desarrollo y seguridad. Y posteriormente, se buscó interpretar el concepto de Diplomacia de Defensa, el análisis de la evolución y su implementación, terminado con un enfoque práctico. Además, recurrió al análisis, búsquedas e investigación de obras relacionadas con el tema citado, por medio de

internet, artículos publicados en revistas y periódicos especializados, reportajes, así como entrevistas.

El libro, *Diplomacia de Defensa - ¿El diálogo de la fuerza o la fuerza del diálogo?*, ha sido estructurado en cuatro capítulos, presentando conceptos básicos como la globalización, la seguridad, la política exterior y la diplomacia, así como el papel, el desarrollo y la evolución de concepto de diplomacia de defensa.

El primer capítulo ofrece una magnífica visión de la evolución conceptual, en el periodo posterior a la Guerra Fría, de la globalización, de la seguridad y de la diplomacia, y la forma como dicha evolución ha contribuido a la aparición de la Diplomacia de Defensa, como uno de los instrumentos fundamentales de la política exterior de los Estados.

En el capítulo siguiente, la autora destaca el papel de la diplomacia de Defensa en la prevención de conflictos, la promoción de la democracia y como un elemento de *Soft Power*, resaltando su contribución en el ámbito de la diplomacia preventiva y su posible papel de llevar a cabo una aproximación de las Fuerzas Armadas de los Estados y entre las Fuerzas Armadas y la sociedad civil.

En el tercer capítulo, la autora buscó abordar y desarrollar el papel de la diplomacia de defensa como uno de los instrumentos de la política exterior de los Estados, así como analizar esa diplomacia, su implementación y su desarrollo, recurriendo a algunos ejemplos de otros países tales como: Reino Unido, Nueva Zelanda y República Popular de China.

El capítulo que cierra la obra se refiere a la evaluación de la contribución del Ministerio de Defensa a la Política Exterior Portuguesa y la identificación de los diferentes instrumentos que constituyen la diplomacia de defensa, culminando con un ensayo prospectivo de la diplomacia de defensa en Portugal, resultado de un conjunto de entrevistas hechas con personalidades políticas, diplomáticos, académicos y militares, con experiencia en el tema mencionado.

*Maria do Rosário Penedos*, en su obra, nos muestra que la diplomacia de defensa es uno de los instrumentos que tiene disponible las naciones para la ejecución de su política exterior. El alcance, extensión y organización de los mismos dependerán de las circunstancias e intereses de cada país. Se ha reconocido que tanto el intercambio de conocimientos entre los países como las relaciones personales entre sus altos funcionarios, son factores importantes en la consecución de buenas relaciones internacionales.

Los ejemplos prácticos de diplomacia de defensa verificados en esta obra, que se reflejan en el capítulo 3, refiriéndose al Reino Unido, Nueva Zelanda y la República Popular de China, fueron elegidos de forma acertada e inteligente por la autora. Reino Unido, por haber sido el primer país en presentar la teorización y la aplicación del concepto de defensa. Nueva Zelanda, por tratarse de un país pequeño, marítimo, sin disputas territoriales, con una democracia parlamentaria moderna y una organización militar bien estructurada. República Popular de China, diferente de los anteriores, por

ser un país con gran dimensión territorial, con un régimen político comunista y poseer una organización militar extremadamente politizada. De esta forma, permite al lector con claridad percibir que los objetivos e intereses nacionales de cada país estudiado son diferentes, pero en ambos casos la diplomacia es utilizada para alcanzar objetivos de política exterior.

A guisa de conclusión, las nuevas áreas de diplomacia de defensa como la creación de relaciones de cooperación sostenibles, permitiendo la confianza mutua y la transparencia en las relaciones de defensa, han influido sobre casi todos los países del mundo ampliar el ámbito de la diplomacia de defensa para incluir objetivos más amplios de política exterior y de seguridad, como la garantía de paz y estabilidad, la promoción de la seguridad común y la lucha contra las amenazas transnacionales.

En suma, es una obra actual y oportuna, obligatoria no solo para quien se dedica a la diplomacia y defensa, sino también para los estudiosos de las relaciones internacionales, pudiendo servir de base de partida para nuevos trabajos sobre el tema.

### Normas para los autores de artículos

**R**evista del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) que 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 que 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 en la cuenta de correo electrónico habilitada al efecto ([revistaieee@oc.mde.es](mailto:revistaieee@oc.mde.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 la cuenta de correo habilitada al efecto por el Instituto Español de Estudios Estratégicos: [revistaieee@oc.mde.es](mailto:revistaieee@oc.mde.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, y se adjuntará, en documento PDF, el currículum vitae de los autores y un currículum resumido, de unas ciento cincuenta palabras.

En el cuerpo del mensaje constará la categoría profesional de los autores, la institución a la que pertenecen y la siguiente información personal: dirección postal, correo electrónico, número de teléfono y DNI.

Se incluirá también en el cuerpo del mensaje una breve referencia (tres o cuatro líneas) a la originalidad y relevancia científica de las tesis expuestas en el artículo.

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, Pedro. El cultivo de árboles en la Patagonia, Barcelona: Pomaire, 1999, 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), nombre, título del libro en cursiva, lugar, editorial y año.

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»).

## **SUMMARY**

---

*Francisco José Dacova Cerviño*

*Presentation*

*Palmerino Cuneo*

*Terrorism and organised crime: The system of “permanent conflict” in the Sabel*

*Ignacio Fuente Cobo*

*Security policies in the Maghreb from the perspective of offensive realism*

*Bernardo González-Lázaro Sueiras*

*Defense cooperation between Portugal & Spain within the current European framework*

*Eisa Younes*

*Framing and analyzing ISIS through classical management perspectives*





## Index

<i>Francisco José Dacova Cerviño</i> Introduction to issue 13 of the IEEE journal.....	179
<i>Palmerino Cuneo</i> Terrorism and organised crime: The system of “permanent conflict” in the Sahel .....	183
<i>Ignacio Fuente Cobo</i> Security policies in the Maghreb from the perspective of offensive realism.....	215
<i>Bernardo González-Lázaro Sueiras</i> Defense cooperation between Portugal & Spain within the current european framework.....	245
<i>Eisa Younes</i> Framing and analyzing ISIS through classical management perspectives .....	281
<b>Reviews</b>	
<i>Imma Garrós Font</i> Of the book: Los límites al derecho de acceso a la información pública .....	309
<i>Orlando Giuwenduto Júnior</i> Of the book: DIPLOMACIA DE DEFENSA ¿El diálogo de la Fuerza o La Fuerza del Diálogo? .....	331



*Francisco José Dacova Cerviño*  
*Brigadier Director of the Spanish Institute for Strategic Studies*

### *Introduction to issue 13 of the IEEE journal*

Dear colleagues,

I am pleased to introduce you all the Journal of the Spanish Institute for Strategic Studies, 13th volume. To our satisfaction, the present volume includes a range of topics together with a distinguished international participation, as it contains articles coming from two nearby countries such as Portugal and Italy. But before I briefly present the content of the document let me share with you some new technical improvements concerning the digital edition of the journal.

In order to overcome certain problems when accessing the website, we have hosted our publication in a new server, thus providing both greater security and easier access, avoiding unsuitable and unpleasant denials to those trying to access our website. Likewise, we have updated the OJS system version and streamlined the interface. We have addressed these small improvements in response to your kind suggestions. I think very honestly that your comments, proposals and, why not, complaints; will be of great help to improve our journal, volume after volume; surely it will encourage us in our effort to become a knowledge and assessment forum for the scientist community as well as scholars interested in Security and Defence matters

Events in the international arena happen at breakneck speed. The Maghreb –a region of vital importance both for the stability and security of the countries of the area itself but also for the rest of the Mediterranean nations, for Europe and for the whole international community- is going through crucial times especially for two countries, Libya and Algeria. The partial defeat of the Daesh does not definitively ends with this threat that has caused us tragic moments to live. On the contrary, the uncertainty of its short-term evolution together with the possible return to the insurgency continues to attract the attention of governments and intelligence services. The relationship between terrorism and organized crime is known since the origins of the jihadist threat. All these concerns should move us to the broadest and most intense international

cooperation in all areas of the conflict, including defence, against such a polyhedric threat, especially between neighboring countries such as Portugal and Spain.

Colonel Fuente Cobo, former analyst at the IEEE and currently a senior professor at the NATO Defense College in Rome, offers us, as usual to him, a deep assesment about the struggle that for the leadership in the Maghreb region maintain their two largest countries, Morocco and Algeria. The tensions, always present between both neighbors, acquire a renewed relevance in the light of the evolution of the Algerian situation after the resignation of President Bouteflika and the popular protests against the regime. Although experience tells us that after all military conflict has always been avoided, regional competition is a permanent catalyst that increases the likelihood of conflict.

The threat of global terrorism, due to its multidimensional nature, must also be confronted in an equally comprehensive manner, resorting to all the tools and capacities available for democratic states to protect their citizens. Eisa Younes, researcher at the Autonomous University of Madrid, offers us an original and interesting view about the behavior of Daesh from the business management point of view and the comparison with conventional commercial organizations. Her daring approach deserves all our attention because, after all, we focus our interest in finding formulas that allow us to improve effectiveness in the fight against all kinds of terrorism.

Without leaving the global terrorist phenomenon, we move to another nearby region, therefore of vital importance for the security of Europe, the Sahel. The Italian Army Colonel Palmerino Cuneo addresses the close relationship standing out between the numerous criminal networks and the jihadist movements that operate in this region. There are many factors that contribute to foster a structural conflict in the Sahel, from demographic pressure to climate change to the institutional weakness of the states in the area. The close cooperation between organized crime and terrorism only completes an unfortunate cocktail of elements of discord that leave no room for optimism about the foreseeable future of the region.

The fourth chapter of this edition focuses on a recurring theme in the history of the European Union, such as cooperation on defense among its Member States, a discussion that has reached a renewed significance for the last two years. Since the takeover of the new US administration and its questioning of the defensive structure built around the Atlantic Alliance, and the no less important phenomenon of BREXIT, we Europeans see ourselves in the mirror of our own limitations in terms of Defense. Not in vain has the planned mechanism of Permanent Structured Cooperation been activated. Bernardo González-Lázaro Sueiras, Commander Liaison Officer at Portuguese Defence Staff-EMG, focuses on the much-needed construction of a cooperation policy between his country and Spain. A cooperation that is considered essential and desired by both partners, due to multiple historical and current reasons.

Two reviews complete this issue of the Journal of the Spanish Institute of Strategic Studies. One is written by the PhD in law Inma Garrós Font on a choral work: The limits to the Right of access to public information, published by the National Institute

of Public Administration. The other review is the one that colonel of the Army of Brazil Orlando Giuvenduto makes of the work of Maria do Rosário Penedos, *Diplomacy of Defense: the dialogue of the Force or the strength of the Dialogue*.

To sum up, I am convinced of the interest of the present volume because of the subjects it addressed, the high-level of the contributions and their very international character. I hope it is of your total satisfaction and usefulness, whatever the origin of your interest in Security and Defense may be. Thank you very much and until our next edition.



*Palmerino Cuneo*

*Italian Army Colonel Colonel (ITA-A), Phd*

*E-mail: palmerinoc@tiscali.it*

## *Terrorism and organised crime: The system of “permanent conflict” in the Sahel*

### **Abstract**

The fundamental tenets of International Relations on post-modernity, power and sovereignty have become more complex as a result of globalisation and growing interdependence. Where power becomes disseminated and diluted, sovereignty is shared, and the lines between competition, cooperation and conflict become blurred.

In the context of structural conflict in the Sahel, the old relational patterns are no longer adequate. A perspective is needed that allows placing the phenomenon of terrorism within the current geopolitical dimension where complex relationships of mutual dependence also apply to illicit transnational actors: terrorism and organised crime.

### **Keywords**

Conflict; transnational crime; multipolarity; Sahel; Terrorism.

### **To quote this article:**

CUNEO, P. “Terrorism and organised crime: The system of “permanent conflict” in the”. *Journal of the Spanish Institute for Strategic Studies*. 2019, n.º 13, pp. 181-212

## Introduction

There is a shared assumption that the world is a globalised international scenario where mutual dependence between actors is complex and asymmetrical, which does not point towards an “end of history” marked by peace and stability. The possible homogenising effect of globalisation has been cancelled out by the emergence of competitive socio-economic systems.

The multipolarity of the 21st century is imposing a coexistence of different countries, systems and powers. This entails growing instability and continuous competition which takes on a complex character and feeds back into a vicious circle with globalised forms of conflict, amplified by the simultaneous process of fragmentation. This tension has revived the importance of the African scenario which, despite its structural weaknesses and isolation, holds enormous potential.

In this context, the grey area of the Sahel — ancient crossroads of religions, slave trade and gold and salt merchants — is once again the pivot of the African continent and the centre of gravity of these global tensions<sup>1</sup>. This swath on the 16<sup>th</sup> parallel is an example of a multi-layered game-board where states, multinational organisations, and transnational actors such as organised crime gangs and terrorist groups interact on a multidimensional battlefield while obeying impulses and interests which are often at odds.

Here, the race for power preserves its unmistakable realistic flavour, even if accompanied by a relational complexity resulting from national, sub regional and transregional policies and conflict factors. As local rivalries come into play, this situation becomes more complex, and if subversive movements and transnational crime are added to the equation, the very concept of crisis control appears equivocal, puzzling and rather bleak. Contextualising the complex threat and placing terrorism inside the current global relations framework is essential to allow defining a coherent and effective long-term response.

## Permanent conflict

*“Asking a rebel leader to accept peace may be a little like asking a champion swimmer to empty the pool”<sup>2</sup>*

---

1 The National Security Strategy of the USA of 2015 confirms this relevance, where the importance attached to Europe is consistently very low, as Europe has ceased to be the arena where the great power games of the world take place. Instead, as seen with the current crisis in Ukraine, its relevance only comes to the fore when the old international liberal order is at stake: this matter is being fought out in Africa. Available at: [https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015\\_national\\_security\\_strategy\\_2.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy_2.pdf) (date of access: 2 May 2018).

2 COLLIER, Paul. “Civil Wars. The Global Menace of Local Strife”, *The Economist*, 22 May 2003. Available at: <https://goo.gl/qzpHHh> (consulted on: 2 May 2018).

Terror in our era is expanding with renewed force and displays unprecedented features of a global “Great Game”<sup>3</sup> in the transition to a multipolar order. The Cold War has not ended, it continues in Africa, which is also central to the interests of the Muslim world which in turn is caught up in its own internal struggles, the crisis of its *oil regimes* and the need to expand its influence. In the Sahel, external geopolitical interests are tied up with the local and regional elites. As such, the relationship between local insurgency, organised crime and terrorism acquires international geopolitical scope, requiring the step from an ideological “war on terror” to geopolitical realism. The choice of the word terrorism is a response to a long-term war which will never definitely be won. Terrorism is a variable of the geopolitical crisis and of the claim to power on the stage of realpolitik with multiple competitors.

Regime changes and state-building are supported by ethnical, religious or political conflicts, with new wars for power constituting the final goal, while international law (including humanitarian law) is shifting away from its initial purpose, which is to regulate international relations.

This conflict leads us to the idea of the *arcana imperii* (as described in the *Annals* by Cornelius Tacitus) as a turbid exercise of power that weakens economic and financial processes, postponing the shaping of homogeneous alliances and stable balances of power. We are witnessing a global conflict that is taking on a long-term perspective; a “permanent conflict” reminiscent of the Cold War, because it too does not present the features of a classical conflict<sup>4</sup>.

In this dynamic, “new warriors” are deployed, fighting on various fronts and in different dimensions. Jihadist terrorism projects itself as an ideal ally to implement this system of permanent conflict.

Support of this kind of system of violence opens the door to players who intervene and determine the balances of the regional political and economic system, provoking a destabilisation in the Sahel which, apart from feeding this very terrorism, determines another aspect of the so-called “economy of terror”, i.e. the interruption of businesses and supply lines at the expense of competitive economic projects, such as those of China. This “infantry” is decisive for the geopolitical competitive dynamics<sup>5</sup>. At the same time, however, its centripetal tendency, helped by the typical lack of unity within Islam, eludes the control of the main geopolitical actors.

---

3 As defined by Captain Arthur Conolly to describe competition in Central Asia and India between the British and the Russian empires during the early half of the 19th century. Available at: <https://www.wdl.org/es/item/16713/> (consulted on: 2 May 2018).

4 FAGAN, Pierluigi. *Verso un mondo multipolare, il gioco di tutti i giochi nell'era Trump*. Rome: Fazi, 2017.

5 SUBHAYU Bandyopadhyay et al. “The Toll of Terrorism: Terrorists not only exact a direct human cost, they can cause innumerable economic problems too”, *Finance & Development*, vol.52, n.2, 2015, pp.26-28. Available at: <https://goo.gl/SVtDYH> (consulted on: 2 May 2018).

Terrorism and the multiplications of the crisis it provokes are presented as “logical” phenomena of economic, trade and financial globalisation<sup>6</sup>, insofar as illegal activities are adopted and internationalised at the same (or higher) speed as legal activities. In the Sahel, crime syndicates, drug cartels, failed states and terrorist groups interact, showcasing a perfect adjustment of economic terror politics to global economic politics.

## Warriors and the postmodern fighting ground

Today the proxy wars of former times are being forced to adapt to greater relational complexity, a phase of postmodernity that Baumann calls the “*interregnum*” and which is characterised by the growing mutual dependence between the “old” and the “new” global powers. These procurement wars of postmodernity, according to the *World Economic Forum*<sup>8</sup>, take on an interstate character<sup>9</sup> and are played out in grey areas where mutual dependence is structurally asymmetrical, because this is where they can minimise their effects and reap all the benefits. Today, no-one wants colonies or dominions; competition is for the control of primary resources and supply chains: global balances are determined by the control of cross-connections<sup>10</sup>.

---

6 LABÉVIERE, Richard. *Terrorisme, face cachée de la mondialisation*. Paris: Pierre-Guillaume de Roux, 2016.

7 BAUMANN, Zygmund. “Times of Interregnum”, *Ethics and Global Politic*, vol.5, n.1, 2012, pp.49-56. Available at: <https://doi.org/10.3402/egp.v5i1.17200> (consulted on: 2 May 2018).

8 WORLD ECONOMIC FORUM. “*International Conflict Top List of Global Risks in 2015*”, 15 January 2015. Available at: <https://goo.gl/bwSZoM> (consulted on: 4 May 2018).

9 Such as those that take place in Ukraine (see MOTYL, Alexander. “Time for a hybrid warfare against Russia”, *World Affairs*, 25 November 2014. Available at: <https://goo.gl/rnS6LE> (consulted on: 2 May 2018) or in Syria (see ABUKHAIL, Assad. “The 8 proxy wars going on in Syria right now”, *The Huffington Post*, 24 November 2014. Available at: <https://goo.gl/TPJfAf> (consulted on: 13 February 2018).

10 A logic which is apparent both in Ukraine and in the Middle East (with the Syria-Iran axis or between Russia, Iran and India; the tensión in Xinyang because of its eagerness to link up to supply chains; the independance of Kurdistan, or the project of the Afghan oil pipeline that was supposed to connect Turkmenistan to India). The list continues in Albania and Kosovo, which today is a crossroads for jihadism in the vicinity of the TAP (*Trans Adriatic Pipeline*) which will carry oil from Azerbaijan to the European border (consulted: 2 May 2018, available at: <https://goo.gl/JcQUkx>), or the prospering of ISIS on the border between Myanmar and China (in the region of Rakhine, where the Islamic minority of the Rohingya ethnic group lives), the site of the oil pipeline that will ensure an alternative connection between the China and Middle Eastern oil via the port of Kyaukpyu. The same logic is repeated in the Sahel with the oil pipeline that runs from Nigeria to Morocco bypassing Algeria (consulted: 2 May 2018, available at: <https://goo.gl/GTjVXh>) or the one trying to connect South Sudan with Kenya: the “terrorist” threat has reawakened in Algeria, and Al Shaabab is setting its sights on the Chinese “highway” that reaches out of South Sudan, joining up the conflicting interests of the multinational companies *Tullow* (UK) and *Total* (French) in Kenya and Uganda. Available at: <https://www.pandorarivista.it/articoli/petrolio-rinnovabili-africa-orientale/> (consulted on: 2 May 2018).

After the Cold War, the typical relational elements of the modern world, fighting and conquering, were rejected. Between postmodern states, there is no longer an emphasis on Westphalian-type sovereignty, and palpable enemies surface on the fringes of globalisation, where there is not a socio-political organisation capable of fulfilling Weber's criterion of the monopoly of violence. This provides the basis for the emergence of highly dangerous non-state actors<sup>11</sup>.

These new “warriors” follow different rules from those of the Western World and International Law; they use new war techniques and tactics and in many cases lack a vertical command structure, as theirs is “network-centric”. These actors are re-shaping the landscape of international relations with a return to a pre-Westphalian world, where fragmented use of violence reflects the instability of existing sovereign power, accompanied by a legal dimension of the phenomenon<sup>12</sup>.

In using these innovative war techniques and by fighting on diversified “grounds”, these sub state or transnational actors involve factors external to war, such as religion or ethnic origin, taking on the shape of a proxy war with a hybrid war character<sup>13</sup>, which makes it impossible to detect a precise enemy or engage in head-on battle. This emerging multipolar system, which is controlled by a complex array of mutual dependencies, has reintroduced the anarchy of Thomas Hobbes in the International System, where no single power succeeds in attaining a clearly hegemonic position, and a return to a Westphalian balance is impossible. In this change of balance of the distribution of global power, the monopolist sovereign of violence now becomes a “strategic” State, or “entrepreneurial” State as Mariana Mazzucato would say<sup>14</sup>, with “shared” capacities to wage war, in the same way it shares its sovereignty. In this framework, a metamorphosis of the figure of the “enemy” is taking place, in that it is relativised; with the *iustus hostis* disappearing, the sovereignty of the postmodern State extends beyond martial law of a Westphalian kind.

On the international scene, there is a “return to antiquity” as defined by Robert Kaplan<sup>15</sup>, where the actors are the same as the ones that already made their appearance

---

11 COOPER, Robert. “El Estado postmoderno”, *Revista Académica de Relaciones Internacionales GERI-UAM*, n.1, 2005, p.7. Available at: <https://goo.gl/ei98A8> (consulted on: 2 May 2018).

12 ARQUILLA, John & RONFELDT, David. *In Athena's Camp. Preparing for Conflict in the Information Age*. Santa Monica: RAND Corporation, 1997. Available at: <https://goo.gl/mjmXDw> (consulted on: 2 May 2018). - *Networks and Netwars: The Future of Terror, Crime, and Militancy*. Santa Monica: RAND Corporation, 2001. Available at: <https://goo.gl/AYvMnA> (consulted on: 2 May 2018).

13 The term *hybrid war* was coined to describe the methods employed by Hezbollah in Lebanon (see CORDESMAN, Anthony. “Lessons of the 2006 Israeli Hezbollah war”, Washington: Center of Strategic and International Studies, 2007).

14 MAZZUCATO, Marianna. *The Entrepreneurial State: Debunking Public Vs. Private Sector Myths*. London: Anthem Press, 2015.

15 KAPLAN, Robert. *El retorno de la Antigüedad. La política de los guerreros*. Barcelona: Editorial B, 2002.

on the international political scene — and were taken little notice of — in the 1980s, during the conflict between the USA and the USSR: guerrilla fighters, drug lords, mercenaries, self-defence militias, pirates, etc. They have now adapted to the situation. Today, these actors adopt corporate brands as the case fits and follow game rules that are coherent with globalisation.

In the Sahel a new *bellum omnium contra omnes* is taking place, and in this “state of nature” the gravitational point of the threat is not concurrent with a particular enemy, but diffused across the whole relational structure: Islamic terrorism, ethnic/tribal conflicts, international illicit trafficking, control of primary resources, competition between economic-financial systems and regional systems. All these factors converge and create instability. In this way, the threat is constituted by the very interconnection of these interests, giving rise to a globalised enemy that takes on one face or another depending on the interest at hand, its structure Hydra-like – fluid and quick to adapt.

In this era of “uncertainty”<sup>16</sup>, the concepts *enemy* and *conflict* thus constitute a complex issue and do not present themselves as an absolute otherness of values which are antithetical to ours; “what is different” does not exist, but rather is reduced to a problem of cultural incomprehension which makes it impossible to discern a single and incontestable political solution<sup>17</sup>. In this perspective, the realistic focus of the response therefore needs to identify relational dynamics that are able to mitigate the potential of conflict.

The Sahel is the ideal postmodern fighting ground for a system of permanent conflict, without the factors of the “cycle of security”: development, security and human rights<sup>18</sup>. If stability and development sustainability are the indispensable conditions for human safety<sup>19</sup>, their absence in the Sahel has reached critical levels. The structural vulnerabilities which are common to these countries interact with their political, socio-economic and cultural variables as well as with the way these societies manage their relevant resources. This interaction is driving a severe process of desertification, not only environmentally speaking, but also in a political, social and identity sense.

These vulnerabilities, which are made worse by the population explosion, are added to political instability and to the interests of external actors, defining the combination

---

16 GALBRAITH, John, Kenneth. *The age of uncertainty*. Boston: Houghton Mifflin Harcourt, 1977.

17 D'ANGELO, Valerio. “Hostis antes portas. El poder, la guerra y la figura del enemigo en las relaciones internacionales”, *Revista UNISCI*, n.38, 2015, p.64. Available at: <https://goo.gl/tjCsxZ> (consulted on: 2 May 2018).

18 The former UN Secretary-General, Kofi Annan, has been insisting for over ten years on the need to simultaneously address the three fundamental issues: development, security and human rights. See United Nations: “In larger freedom: towards development, security and human rights for all”, *Report of the Secretary-General of the United Nations, A/59/2005*, New York, p.6.

19 UNITED NATIONS. *Human Security in Theory and Practice. An Overview of the Human Security Concept and the United Nation Trust Fund for Human Security*. New York: UN Human Security Unit, 2009.

of devastating conflict factors mentioned earlier: illicit trafficking, terrorist groups, organised crime and armed conflicts within state boundaries. In the Sahel with its international and domestic, or “*intermestic*”, battleground, the classical security dilemma is inverted: instead of an orderly home situation and international threat, one encounters domestic threats and international order<sup>20</sup> – with the added problem in the Sahel that the political and economic impacts of its most powerful neighbours both to the north and south are absorbed and multiplied<sup>21</sup>.

In short, it is the political and socioeconomic conditions that create a fertile breeding ground for the appearance of insurgent groups in these countries.

### Islamic ;Terrorism?

The countries of the Sahel “are conglomerates of ethnic groups and tribes, in which the feeling of caste, ethnic origin or belonging to a people predominates over the national identity [...] This multi-ethnic conglomerate is conducive to feelings of discrimination and interethnic confrontation”<sup>22</sup>.

This islamised battleground has also reawakened the ambitions of the Gulf countries, which want to preserve their space of independent power within the energy sector, besides actively participating in the balances between the Western countries and the expansion of China, while trying to define their atavistic rivalry between Shiites and Sunnis. Thus, the threat has become imbued with “Islamic” terrorism over the last years, while the emergence of the political-religious factor — under the guise of ISIS or Al Qaeda — further complicates the existing complex multipolar relations and postpones the attainment of a balance of powers. If the realpolitik is experiencing a renaissance in postmodernity — as witnessed in playing for time and applying divide and rule strategies —, jihadist terrorism presents itself as a fundamental actor to in-

20 SØRENSEN, Georg. “Big and important things in IR: Structural realism and the neglect of changes in statehood”, *International Relations Journal*, vol.23, n.2, 2009, pp.223–239.

21 This characteristic has a domino effect: when violence erupts in a state, it spreads beyond its boundaries (like Boko Haram between the borders of Nigeria, Chad and Niger for example). Likewise, some governments, such as those of Sudan and Chad, support the rebel forces of neighbour states by offering their own territory to supply them with arms, strategic bases and even direct military support, contributing to increasing the impact of the conflict and spreading the problem regionally.

22 MARTÍN BALLESTEROS. “Diagnóstico geoestratégico del conflicto en Malí”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Análisis n.14, Madrid, 2013, p.3. In addition, CALDUCH highlights that the clans of the Sahel represent groups which are socially and culturally integrated in certain ethnic groups with the aim of guaranteeing the self-sufficient existence of the group itself, and that they often constitute a genuine basis of local power, while ethnic origins contribute the basic elements of collective cohesion and social legitimacy both to the clans and their elites (see CALDUCH, Cervera, Rafael. “África: dimensión geoestratégica de las operaciones militares”, in: *África futuro escenario de operaciones militares*, monografía n.139, Escuela de Altos Estudios de la Defensa. Madrid, 2014, p.36 (ISSN-e: 2255-3479)).

fluence, obstruct or postpone strategic alliances, converting the Sahel into the region of the world where it develops most prolifically and where it causes (after the Middle East) the highest number of deaths: the *Institute for Economics and Peace* confirms the classification of these countries at a global level for 2017<sup>23</sup>.

Hence, the issue at hand is that of a dynamic form of terrorism which responds to changeable and circumstantial alliances between the Arab countries, regional states and outside powers, and moreover uses the imposition of political Islam for its own convenience and financial profit, all the while harnessing local actors and transnational crime. The line separating organised crime from terrorism is becoming increasingly blurred<sup>24</sup>, and their growing interrelation is complicating the threat, because these warriors are not only closely linked at a local level but also woven into the actual state they are operating in. The latter relationship takes on an alternately antagonistic or agreeable form, but ultimately allows them to usurp the state's monopoly on the use of force and to impose their own plans both locally and globally.

The non-monolithic character of Islam favours its instrumentalisation<sup>25</sup> and the battleground of the Sahel constitutes the perfect breeding ground for radicalisation. A response focused only on considerations of security proves insufficient and counterproductive<sup>26</sup>. In order to obtain stability, more complex and integrated approaches must be followed.

It should be pointed out that in the Sahel, which has been islamised — though not arabised — for centuries and where religion has rarely given rise to criminal violence<sup>27</sup>, “it is inconceivable that this could be the main point of concern as a cause of conflict”<sup>28</sup>.

---

23 INSTITUTE FOR ECONOMIC & PEACE. *Global Terrorism Index*. College Park: University of Maryland, 2017, p.10. Available at: <https://goo.gl/ErzqrC> (consulted on: 2 May 2018).

24 DE LA CORTE, Luis. “¿Hasta qué punto convergen el terrorismo global y la criminalidad organizada?: parámetros generales y escenarios críticos”, *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n. 1, 2013, pp.151-172.

25 Islamic fundamentalism encompasses many different schools of thought and action, with a number of changeable acronyms and organisations which, although aimed at radically re-islamising society, diverge in terms of strategies and methods. Islamic terrorism has developed within fundamentalism as a criminal phenomenon “of recent making”; the first movement to theorise about the use of violence in order to bring back the way of life of the ancient orthodox muslims was that of the Muslim Brotherhood, founded in 1928 in Egypt by Hassan al Banna (initially financed by the Saudi monarchy until it started to cause it problems). In the course of later geopolitical events, this movement fraternised with the Palestinian and Iranian liberation movements and took an interest in the conflict between Russia and Afghanistan, thereby shedding its local perspective and adopting a global and anti-Western scope.

26 NÚÑEZ, VILLAVARDE, Jesús. *Daesh, el porvenir de la amenaza yihadista*. Madrid: Catarata, 2018. p.11.

27 WILLIAMS, Paul. *War and conflict in Africa*. Cambridge: Polity Press, 2012, p.128.

28 NÚÑEZ, VILLAVARDE, Jesús et al. *Terrorismo Internacional en África, la construcción de una amenaza en el Sahel*. Madrid: Catarata, 2009, p.34.

The religious factor does not come into play on its own. Instead, it is accompanied by tribal or ethnic divisions and rivalries (such as the Tuareg rebellion in Mali in 2012, the uprising of the Kanuri community in the northeast of Nigeria which was subsequently absorbed by Boko Haram<sup>29</sup>, and the “ethnic” conflicts in the two Sudans), and generally combines with financial factors<sup>30</sup> and the fight over their control. Thus, rather than a “holy war” on the Western World<sup>31</sup>, this is a series of intra-Islamic civil wars against their own regimes and in the name of a political form of Islam, where powerful actors from the Gulf area are involved (Saudi Arabia, Qatar and Iran<sup>32</sup>) who, at the same time, determine the balances of the multipolar order that extends across the Sahel.

The socio-political vacuum of the Sahel has been filled by a jihadist movement that seems to have very little to do with Islam, because terrorism is a transnational movement of strategic relevance and with a political purpose. Although it casts its ideology around a religious and monotheistic framework, the connection is rather loose. Politics and religion in Islamic culture are difficult to separate, and the reawakening of seditious political contestation under the totem of religious identity as a legitimising source of rulemaking<sup>33</sup> has brought old internal and local rivalries to the fore, drawing other countries and non-state actors into the quarrel who hope to capitalise on the situation through alliances.

The goal of these terrorist organisations, in accordance with Gourdin<sup>34</sup>, is to impose a new model of society, taking over control of these safe havens as the epicentre of the Islamic reconquest. It is therefore a profoundly political problem, inasmuch as these seditious movements of radical Islamic bias are strengthened by the ease of mobilising their “warriors” and by the high profitability derived from the networks of organised crime. With their loose connections to Al Qaeda or ISIS, they become globalised and turn into fundamental tools when it comes to determining the new multipolar balances. The threat is of a complex nature, and the underlying mecha-

29 We shall continue calling it that, although since 2015 its leader Abu Bakr Shekau, in his loyalty oath to the self-proclaimed “Caliph” Abu Bakr Al Baghdadi of ISIS, referred to it as “*Wilayat al Sudan al Gharbi*” (States of Western Sudan) which has also been named *Wilāyat West Ifrīqiyyah* (States of West Africa) in ISIS’ digital English language publication “*Dabiq*”. Available at: <https://goo.gl/sZby8Y> (consulted on: 3 May 2018).

30 KEATINGE, Tom. “Black Market. How the charcoal trade fuels Al Shabab”, *Foreign Affairs*, 18 November 2014. Available at: <https://goo.gl/5ypRGo> (consulted on: 2 May 2018).

31 And while Al Bagdadi at least has some academic credentials in Islamic theology, despite having destroyed the great Al Nuri mosque where he proclaimed himself caliph, none of the exponents or leaders of these movements can attribute themselves an Islamic mandate allowing them to speak and act in the name of Islam (see NÚÑEZ, VILLAVARDE, Jesús. op. cit., 2018, p.14).

32 For this, see CICCIOMESSERE, Roberto. “Terrorismo islamico: la vera guerra non è in Europa”, *Strade on line*, 2 August 2016. Available at: <https://goo.gl/Auu8z5> (consulted on: 4 May 2018).

33 DEMMERS, Jolle. *Theories of Violent Conflict: An Introduction*. London: Routledge, 2012, p.8.

34 GOURDIN, Patrice. «Al-Qaida au Maghreb Islamique (AQMI) », *Question Internationales*, n.58, 2012, p.19.

nisms and practices are simultaneously subject to the double morality of those who use and support them. The cultivation of political radicalisation and organised crime is inherent in the “environmental” conditions offered by the battleground of the Sahel (which is replicated in other parts of the Maghreb, the Middle East or Kosovo in 2008), where strong social conflicts are not adequately mediated by the political system, which is the prerequisite for the emergence of these transversal movements of a political-religious character. The latter use the tool of terrorism<sup>35</sup> as an excuse to target local political and separatist interests, ultimately benefitting the economy of organised crime. From this perspective, it is appropriate to reconsider the actual scope of the jihadist threat.

### Local Jihad or Isis *versus* Al Qaeda?

As can be seen, Islam is not a monolith. Neither can “Sunni” terrorism be considered as a united front. In other words, identifying groups as clearly defined entities and possessing a coherently structured ideology leads to confusions and errors, preventing one from seeing them in their actual essence, dimension and purpose.

In the Sahel, “Islamic” terrorism, though an expression of the globalisation of jihadism, seems to remain faithful to its local objectives, and its command structure and “network-centric” control allow its lack of homogeneity<sup>36</sup>. The analysis of these movements has to be targeted at the particular context in which they arise and act, even if they are embedded within a transnational political-religious context and striving to build their governance on an extremist and simplistic view of Islam. The globalisation process has converted the terrorist networks into “NGOs of violence” which, in the words of Ulrich Beck, “in one sense operate locally, but also transnationally in another [...] which means, in the first place, that this type of transnational terrorism is not tied to Islamic terrorism, but that it can append itself onto all possible kinds of objectives, ideologies and fundamentalisms”<sup>37</sup>.

In mediatic terms, this threat is concentrated within two types of jihadist organisations, Al Qaeda and ISIS, which compete for the leadership of the worldwide move-

35 Terrorism is a means to an end, a tactic, and the term “war against terrorism” is extremely wrong; it is as if one referred to World War II as the war against the *Blitzkrieg*, or against *Kamikazes*.

36 Thus we are witnessing the growth of a “native” jihadism that “rests” on factors reaching beyond ideological and religious lines which ostensibly serve as its basis. It is born out of the weakness and deficiencies – such as corruption or poor governance – of the state vacuum in many rural areas. Jihadism takes advantage of these factors to establish itself (In: <http://www.jeuneafrique.com/440007/politique/ny-a-dissue-militaire-bourbier-malien/> - consulted on: 29 April 2018). This underlines the fact that the problem is not imported from outside, but that local implications have allowed a local appropriation of the fight on jihadist terms, with a threat that has expanded its range of action to the point of consolidating itself in areas where it was not present before.

37 BECK, Ulrich. *Sobre el terrorismo y la Guerra*. Barcelona: Paidós, 2003, pp.28-29.

ment<sup>38</sup>. The panoply of denominations and acronyms found across the Sahel has been catalogued by observers who at times are drawn into simplifying the international brands of terror; and while it is true that the stronger brands work and everybody has an interest in tagging onto them, on the other hand it is worth noting that each group ties its origins and interests to its birth territory.

The dynamic expansion of the jihadist presence across the whole Sahel<sup>39</sup> and its dichotomous reordering has not entailed an increase in the number of jihadist groups, but a series of excisions and loyalty switches motivated by personal and local agendas. Essentially, it is “much more a case of fragmentation of jihadism [...] than a rise of its numbers.”<sup>40</sup> Moreover, these two organisations are currently undergoing a process of structural and strategic convergence<sup>41</sup>, and it is not on this dichotomy that the focus of the response should be targeted, but on its structural causes explaining the synergy between jihadism and violence<sup>42</sup>.

38 Both pursue the same objectives (unification of the *umma*, imposition of the *sharia*, and reconstitution of the Caliphate, a return to the unity, purity and greatness of Islam), however, at least initially, they differ in terms of structures and tactics in the short and medium term. While ISIS has embedded itself in contexts where local populations are strongly rooted in their territory and defend their claims of autonomy and independence from the central government through jihad, in regions where the territorial factor and direct administration is culturally weaker, the loosely-woven *network* model encouraged by Al Qaeda prevails.

39 This is no longer limited to the north of Mali (Azawad). Al Qaeda, through the JNIM, is establishing itself in places where its presence was hitherto intermittent, for example in the centre of Mali, the desert of Mauritania and the western provinces of Niger. Or Burkina Faso, which had not been faced with jihadism until a couple of years ago. At the same time, ISIS is trying to link its branches in Libya to Boko Haram by adhering minority groups such as the “remains” of the MUJAO, commanded by Abu Walid Al Sahrawi. See: <https://goo.gl/qENTPo>. (Consulted on: 5 May 2018).

40 NÚÑEZ, VILLAVERDE, Jesús. *Op. cit.*, 2018, p.41.

41 ISIS, following its defeats in Iraq and Syria and on seeing its funding and recruitment compromised, has for the time being changed strategies, increasing and focussing its attacks on more specific targets in the West, too, while using more typically terrorist approaches. The point is to show that it has survived and only delays its achievements (MARTIN, Javier. *Estado Islámico, geopolítica del caos*. Madrid: Catarata, 2017, p.146). On the other hand, Al Qaeda has evolved, conquering territories and being able to rely not only on networks of terrorist cells but also groups of militias with a military organisation (see: <https://goo.gl/UPYKSz>, and <https://goo.gl/FsssFF> - consulted on: 4 May 2018). Before the French intervention in 2012, its organisation in Mali was a genuine occupying army, almost a proto-state controlling the north of Mali, delivering services to the local population. Similarly to ISIS' recent tactical change, its defeat provoked a change to urban guerrilla tactics, bombs, suicide attacks and terrorism (ROLET, Hélène. “L'armée française à l'épreuve de la guerre hybride dans le Sahel”, *Revue Défense Nationale*, n. 765, 2016, pp.1-5), in addition to redefining the strategic southwestern axis (Belmoktar's domain).

42 Hence, the “balkanisation” of the region does not seem to be a convincing strategic objective, apart from rendering the tangible creation of a universal caliphate impossible: the seditious objective of the jihad of unifying the Arab world through civil wars seems to be more local rather than international (CAMPANINI, Massimo. “L'islamismo jihadista da Al-Quaeda all'IS”, *Rivista dell'Istituto Studi Politica Internazionale*, Documento de Analisis n.290, Rome, 2015, p.14).

Bruce Hoffman confirms the absence of a bipolar jihad and the existence of negotiations between the Al Qaeda and ISIS brands to operate jointly in the coming years, because: “After all, they are ideologically identical. Where they differ is in style and tone. Both follow the tenets of Osama Bin Laden. What separates them is the great personal rivalry between the two leaders.”<sup>43</sup> More specifically, on a local level it is possible to talk of a restructuring of the jihadist landscape, because apart from a clear conflict, currently there is an ongoing development in the relations between the two organisations<sup>44</sup>.

Thus the fragmentation, aggregation and expansion of native jihadism should be read as an internal dialectic of the rival groups with ideological lines that evolve in terms of alliances, i.e. as local/regional competition that brings advantages in the recognition of a wider international and strategic struggle, adopting a leading role among Islamist organisations.

Rather than a dichotomy between Al Qaeda and ISIS, a change of tactical order is taking place to extend their area of geopolitical influence, which reflects different generations of fighters<sup>45</sup>, two different conceptions of jihad and different relations networks<sup>46</sup>; thus, rather than a competition it seems a confrontation between an old and a new terrorist model<sup>47</sup> with a certain degree of overlap<sup>48</sup>.

43 See his speech at the fifth ELCANO forum on Global Terrorism, 11 November 2017, Madrid. Available at: <https://goo.gl/HMxvxs> (consulted on: 2 May 2018).

44 In this sense, on 17 January 2018, one month after the meeting of the G5 defence ministers and Western sponsor countries in Paris, Adman Abou Walid Saharaoui, the leader of the Islamic State of the Greater Sahara (ISGS), announced a united front between the Qaeda formations and groups close to ISIS to “fight the infidels” (see GALLINARO, Eleonora. “Sahel: Niger e Mali, la trappola della Guerra Santa nel deserto”, *Affari Internazionali*, 18 January 2018. Available at: <https://goo.gl/dWBYKY> (consulted on: 2 May 2018)).

45 The factor of generational vocation of jihadism is highly relevant. As we are reminded by Javier Martin (op.cit, 2017, p.152), many of those who returned from Syria and Iraq and are now fighting in Libya and the Sahel (as well as Yemen) are the children of those who fought in the 1980s, especially in Afghanistan. These families have been brought up in and have only known the world of radicalism and war. It is not a coincidence, therefore, that Derna is the bastion of radical Islam in Libya; in 2011, it was the central core of opposition to Gaddafi, and in 2014 it was the first city in North Africa to swear allegiance to ISIS.

46 The old (unofficial and never recognised) relations between Boko Haram and Al Qaeda (see BAGAJI, Ali Yusufu et al. “Boko Haram and the Recurring Bomb Attacks in Nigeria: Attempt to Impose Religious Ideology through Terrorism?”, *Cross-cultural Communication*, vol.8, n.1, 2012, pp.37), were cut off to create an alliance with ISIS, which did not materialise in a change of strategy of Shekau’s movement (which is still essentially local), but took place in March 2015, when AQMI experienced a loss of strength and the probable need to finance the military response by internationalising the conflict became apparent, apart from a growing permeability of ISIS’ ideology (CARBONE, Giovanni & CASOLA, Camillo. “Dal Sahel al Corno d’Africa: le aree di instabilità e le aree di crisi in Africa Subsahariana”, *Istituto per gli Studi di Politica Internazionale*, Dossier n.122, 2016, Rome, p. 28).

47 In: <http://formiche.net/2016/10/21/isis-mosul-2/> (consulted on: 2 May 2018).

48 For example in the Libyan region of Fezzan one can observe joint actions by AQMI, its affiliate Ansar al Sharia and ISIS, with an exchange of expertise, especially in the area of weapons, transport

The decision of the jihadist groups in the Sahel whether to affiliate with Al Qaeda or ISIS depends primarily on the specific goals and inter-ethnic dynamics, which are determined by the local context and where these cells develop<sup>49</sup>. As mentioned, factors such as the territorial political and social fabric and local interests of clans and of the transnational crime networks that support them also come into play<sup>50</sup>. In short, jihadism exploits local tensions and feeds on them to achieve its political and economic goals, and its adaptability to one model or another is tied to the political and social changes of the countries involved<sup>51</sup>, as well as the rivalries between old and new generations of fighters, and lastly the degree of mutual permeability between organised crime and jihadist cells.

The tendency of terrorist groups to build alliances depends on both the international political-military pressure and on the local regimes<sup>52</sup>, and on all the structural factors that constitute their breeding ground. The local purpose of jihadism needs to be underlined, which is why it should not be considered a monolithic global threat, but rather local insurgence with global repercussions, with two standard bearers as a visible front: Al Qaeda and ISIS. In this context, the grassroots extremists take their

---

and illicit trafficking, with very fluid boundaries. Moreover, it can be seen that the separation of Ghabat al Nusra from Al Qaeda has received approval from Al Zawahiri (in: <https://goo.gl/xWAQUw> - consulted on: 2 May 2018).

49 MAZZONE, Carolina. “La competizione tra Al-Qaeda e Daesh in Africa Sub-Sahariana”, *Revista CeSI (Centro Studi Internazionale)*, 13 May 2016. Available at: <https://goo.gl/PyNNfY> (consulted on: 5 May 2018).

50 Shekau’s Boko Haram itself — which experienced a recent decline as a result of the efforts of the MNJTF (*Multinational Joint Task Force*, which includes 8-10,000 soldiers from Chad, Niger, Nigeria, Benin and Cameroun) — is suffering from internal strife, with a possible split by the branch led by Al Barnawi and loyal to Al Qaeda; this partly helps to understand the greater thrust towards ISIS and its Libyan affiliates.

51 UNITED STATE INSTITUTE FOR PEACE. *The Jihadi Treath, ISIS, al-Qaeda, and beyond*, Washington, 2017, p. 28. Available at: <https://goo.gl/f9Jofy> (consulted on: 2 May 2018).

52 For example Idriss Déby, President of Chad since 1990, the “sheriff” who in 2013 sent his soldiers to support the French in Mali against an embryonic caliphate, on the eastern side supports the “brother” of same ethnic origin, Ibrahim Khalil, leader of the Jem (Justice and Equality Movement) who, by agitating in favour of independence for Darfur, wanted to depose President al-Bashir in 2008 and replace Hassan al-Tourabi, redefining the state on the basis of the *sharia* and radical Islamism. Meanwhile, Boko Haram inexplicably uses weapons from the Chad army, and France intervenes directly with its supplies of weapons and mercenaries (in: <https://goo.gl/SQGSZP> - consulted on: 2 May 2018). Boko Haram finds refuge in the area close to Cameroun where its leader, Paul Biya – in power for 41 years – does not fight against it, conscious of the fact that Boko Haram’s activity ensures that Nigeria does not insist on the territorial claims to ownership of the Bakassi peninsula in a coastal area rich in oil. There is also a strange friendship between Sudan’s Muslim President Omar al-Bashir and Joseph Kony, Christian leader of the Lord’s Resistance Army which from Uganda is ramping up its incursions into the towns and villages of South Sudan (FUMAGALLI, Giuseppe. “Terrorismo in Africa: le complicità dei regimi autoritari”, *Rivista dell’Istituto per gli Studi di Politica Internazionale*, 11 April 2016. Available at: <https://goo.gl/nZDg57> - consulted on: 2 May 2018).

inspiration from the ideology of either group or, in some cases, both<sup>53</sup>. This means that it is important not to be side-tracked by a war of acronyms, or by the religious aspects of the movement, or the tactics they use and the global goals they pursue. Rather, what matters are the structural causes that generate the synergy between jihadism and violent acts, which are committed because of the interests of oppressive regimes, rival militias, terrorist groups, sectarian differences, tribal tensions, criminal organisations and foreign interventions.

In short, we are faced with a heterogeneous, fragmented and native terrorist phenomenon which confirms its local nature through the fact that it is embedded in the context of an expansion of the illicit economy, which, although not fully owned by terrorism, functions under the control of different local gangs and clans, so that any exterior blow immediately leads to action by the local population<sup>54</sup>. Hence, waging a full-scale war against a single and homogenous enemy does not make sense, because its resilience lies in the local fabric and is moulded by the support of organised crime. In the Sahel, the jihad is local and this applies equally to the true terrorist threat. The increase of terrorist attacks from 2015 onwards confirms — despite its anti-Western and anticolonial rhetoric — that the strategic scope of this threat is still confined to local and sub regional scenarios. The reasons for this are basically two: the extreme fragmentation of the jihadist framework and the unequal relationship between jihadists and criminal agents<sup>55</sup>.

The contemporary presence and proliferation of armed groups and Islamist militias which act as “drugs mafias” regardless of their faith, proves that the greatest interest in cloaking themselves in jihadism lies in enhancing their own potential for doing business. If agreements between transnational crime gangs and terrorist groups have guaranteed a distribution of business according to their respective strategic interests, this situation has simultaneously caused a structural dependency — in terms of both capital and human resources — of the jihadist groups on criminal organisations. This is explained by their reliance on the latter’s extensive criminal networks and consequent capacity for channelling arms, funds and documents, as well as providing logistics support and access to their connections to the global financial circuit.

Finally, the role of the economic factor in this “competition” must not be overlooked: the multi-layered management of illicit trafficking and the extensive cross-permeation

---

53 SCOTT, Stewart. “Tracking global terrorism”, *Stratfor*, 18 de enero 2018. Available at: <https://goo.gl/XG3b5n> (consulted on: 2 May 2018).

54 The mentioned leader of the ISGS uses claims and grievances from tribes such as the Fulani people (also known as Peul), nomads in the border regions between Mali and Niger, to stake out his political and economic space and accommodate the “fugitives” from the caliphate in Syria and Iraq.

55 In this context, see report by Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, available at: <http://www.ispionline.it/it/articoli/articolo/sicurezzaafrica/scenari-una-nuova-dimensione-del-terrorismoislamista-africa-14936> (consulted on: 5 May 2018).

between terrorism and organised crime. The economic and financial globalisation has determined a process which Loretta Napoleoni as a whole defines as the “privatisation of terrorism”<sup>56</sup>, a hybrid between the economy of terror, the world of crime and lawlessness. This hybrid character is a factor of prime importance in terms of the search for a response to this complex threat.

### The symbiotic nexus between terrorism and transnational crime

*“Fighting has been enjoined upon you while it is hateful to you.  
But perhaps you hate a thing and it is good for you.”*

(Qur’an, 2:216)

Whereas initially and for years the prevailing impression was that the jihadist cells avoided getting involved in criminal activities, only committing minor crimes for the purpose of self-financing, reality has progressively transformed this notion. Terrorism and transnational crime are the winners of globalisation<sup>57</sup>, with all the advantages brought by growing interdependence. Globalisation allows them to use their arms and fighters in an asymmetric balance of forces and enables a digital revolution of terrorism that offers them a fundamental strategic and mediatic dimension to exert a direct influence on the multipolar balances.

It seems perfectly plausible that the transnational nature of organised crime has enabled terrorism to attain a global reach and that the collapse of governability of the jihadist movement has incentivised the “*pax mafiosa*” between organised crime and terrorists – which Osama Bin Laden was vehemently opposed to.

This phenomenon had already appeared in the Balkans and Caucasus, but in the Sahel, according to Valeria Rosato<sup>58</sup>, rather than it being a case of pure islamist ideology spreading and taking root, it is characterised by complex dynamics of instrumental

56 NAPOLEONI, Loretta. *Terrorismo S.p.A.* Milano: Saggiatore, 2008, p.58. An analogy can be drawn, for example, to the control of private transport in Northern Ireland by the IRA.

57 The scope of globalisation can be seen from the terrorist attacks devastating districts of Kabul and communities in eastern Afghanistan, in the south of the Philippines (where the state army is fighting, using heavy means, against the Salafist-jihadist groups who are claiming both their loyalty to ISIS and a piece of territory on the archipelago), Iraq, Syria (where numbers of fighters are arriving from Trinidad and Tobago, see: <https://es.panamapost.com/orlando-avendano/2017/03/08/trinidad-y-tobago-el-mayor-exportador-de-yihadistas/> - consulted on: 4 May 2018), the Horn of Africa and of course on the battleground of multipolarity in the Sahel-Sahara swath, from Mauritania to the Horn of Africa, where many terrorist groups operating in the name of both ISIS and Al Qaeda are claiming the control over vast territories, with raids targeted primarily at building up local financial and human capital (in: <https://www.investigacion.net/es/terrorismo-la-faz-oscura-de-la-globalizacion/> - consulted on: 2 May 2018).

58 ROSATO, Valeria. “Al Qaeda nel Sahel: organizzazioni ‘ibride’ tra terrorismo e crimine organizzato”, *Sicurezza Nazionale*, 3 March 2015, pp.1-13, Available at: <https://goo.gl/BsvBZ3> (consulted on: 2 May 2018).

adaptation that involve different illicit actors and the local population. In this way the alliances between terrorists and organised crime are superimposed (but not mixed), and it is difficult to understand the context and how to set up effective measures – particularly in the socio-political vacuums that are able to exist in the interior of these Sahel states and whose territorial economies have historically been under the control of tribes and clans involved in organised crime.

In order to avoid simplistic clichés when looking at the complex social realities of the Sahel, the “three-dimensional” model of analysis provided by Santiago Ballina<sup>59</sup> is relevant, which reflects complex dynamics, with a first level represented by the social and cultural backbone that buttresses economic gain and ideology (second and third level) and provides the environment for the structuring and constitution of organisations. Gain and ideology are not mutually exclusive, but functionally closely related within the wider social context. It is not the motivation of the illegal actors that counts (political/ideological or profit/enrichment), but the effect of their actions and the context within which they operate.

Therefore the real threat lies not in the name of the brand, but in the ability to fill the gaps left by the states and in the way they structure themselves as functional “emerging political complexes”<sup>60</sup> and new ways of managing power, where illegal armed actors are to a certain extent legitimised by the population in the territories they control. In this sense, AQMI, Ansar al-Din or MUJAO are more dangerous in terms of their criminal rather than their terrorist acts<sup>61</sup>.

In this context, the state of conflict in the Sahel is interlaced with the welfare of the population<sup>62</sup>, and not taking into account this close tie entails the risk of instead setting up strategies to fight terrorism that could trigger radicalisation processes within the population<sup>63</sup>. The simplistic transposition of the Westphalian state has not succeeded

59 BALLINA, Santiago. The Crime–Terror Continuum Revisited: A Model for the Study of Hybrid Criminal Organizations, *Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism*. 2011, n. 6, pp.121-136. The author affirms that the coexistence of ideological and criminal elements in both organisations must not be read as a “zero sum” result, because a lot of clandestine organisations simultaneously pursue multiple agendas and display their hybrid character through strategies of adaptation that are rooted both in the sphere of profit and in the symbolic dimension of power.

60 DUFFIELD, Mark. “Postmodern Conflict. Warlords, Post-Adjustment States and Private Protection”, *Civil Wars*, vol.1, n.1, 1998, p.73. Available at: <https://goo.gl/5jxQBC> (consulted on: 1 May 2018).

61 En este sentido POVEDA, CRIADO, Miguel. *Terrorismo Global y crimen organizado*. Madrid: Fragua, 2015, p.95.

62 GRYNKEWICH, Alexis. “Welfare as Warfare: How Violent Non-State Groups Use Social Services to Attack the State”, *Studies in Conflict & Terrorism*, vol.31, n.4, 2008, pp.350-370.

63 The current network of illegal trafficking is no more than a continuation of the traditional transaharian caravans that involve the same families over extended periods of time (LECOCCQ, Baz and SCHRIJVER, Paul. “The War on Terror in a Haze of Dust: Potholes and Pitfalls on the Saharan Front”, *Journal of Contemporary African Studies*. vol.25, n.1, 2007, pp.141-166). The kidnappings are also

in filling this socio-political gap, and family connections and feelings of belonging to a local group or community are the (only) backbone of the socio-economic fabric where ethnic and tribal groups interact to mutual benefit. This is where the jihadist groups dilute, creating new socio-economic dynamics and a true political context where the unifying religious line is used to legitimise the established order<sup>64</sup>. One example of this is AQMI: though born out of a global perspective, its strategy encompasses a limited territory, with fluid divisions and reshapings in accordance with the balance of local power. Also, within its leadership there has been a succession of different approaches in the same direction. The figure of Mokhtar Belmokhtar in particular resulted in an ideological shift towards loosening the ties to the islamist cause and intensifying its involvement in smuggling of all sorts (in contrast to the line followed by other leaders such as Abdelmalek Drouktel and Abou Zeid), which in turn led to internal power struggles. This situation determines the alternation of a “controlled” fragmentation between global and local tendencies, showing clear signs of an ongoing process of restructuring.

In the Sahel, the way the jihad embraces the “close enemy” (common to both “ideological umbrellas” of Al Qaeda and ISIS<sup>65</sup>) determines circumstantial alliances, while the political instability of the region ensures ongoing business as well as guaranteeing its own survival. Therefore, one should not interpret the nexus between terrorism and crime through the rigid dichotomy “ideology *versus* profit”: jihadism contains hybrid elements, so that the two dimensions are not competing with each other but complementary to each other<sup>66</sup>. Therefore it is preferable to adopt a perspective that focusses more on the broad context of action of a clandestine violent organisation. In other words, it is a situation of mutual dependence with complementary agendas, depending on the circumstance, which must not be understood as alternative phenomena but deeply interrelated.

This explains why the fight against terrorism, as was underlined by the UN Security Council<sup>67</sup>, cannot be carried out exclusively through military force, but needs adopting an integral focus that includes economic and infrastructure growth, reduction of

---

often carried out and handled by groups that have not taken up the jihadist cause but take advantage of the lucrative volume of business, where relations with terrorists are of a purely instrumental nature and do not always take place in a climate of serene collaboration.

64 For this see also COBO, FUENTE, Ignacio. “La amenaza híbrida: yihadismo y crimen organizado en el Sahel”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de análisis n.57, 2014, Madrid.

65 According to Lina Jatib, “Although ideology plays an important role in the way ISIS operates, its strategic objectives are not determined by ideology. Instead they revolve around acquiring money, resources and power” (in MARTIN, Javier. op. cit., 2017, p.117).

66 The definition of an organised criminal group as agreed by the UN Convention against Organised Transnational Crime held in Palermo in December 2000 (Annex 1 of General Assembly resolution 55/25) is perfectly applicable to terrorism.

67 See the report *Peace and Security in Africa*, Meeting of 13 May 2013, UN Security Council.

poverty, promotion of governance, strengthening of state institutions, extension of social services, education and fight against corruption.

In the Sahel, which is seeing the “Coming of Anarchy” as suggested by Robert Kaplan<sup>68</sup>, terrorism and transnational organised crime take shape, without real boundaries, as “moving centres of power” which are specific to each territorial entity. This explains how state-internal conflicts can take the guise of wars of liberation, or reformist revolts with a more markedly political bias, or wars between warlords or secessionists pursuing economic-predatory interests (like in the case of the two Sudans or in Darfur)<sup>69</sup>.

The replacement of inter-state wars by intra-state wars has conferred a leading role on organised crime in many war economies (including the aspect of post-war rebuilding), where their coexistence with terrorists creates enabling environments for the convergence of both, resulting in a “hybridisation”<sup>70</sup> with mutual benefits<sup>71</sup>.

The Italian National Antimafia and Antiterrorism Prosecutor Franco Roberti<sup>72</sup> defines ISIS more starkly as a genuine “Mafia state”, due to the indissoluble, tight complementarity and strategic interdependence of the two actors and their respective decisions, where terrorism itself acts as an entity that regulates the rivalries between criminal organisations, while the latter mould both the organisational structure and the objectives of the former. In this sense, jihadism in the Sahel is closer to the South American drug dealers than to the proclaimed “nationalism” of ISIS<sup>73</sup>. Similarly, the great number of terrorist attacks occurred in 2016 and 2017 are designed to defend its leadership in running the businesses that sustain it – a situation strongly reminiscent of “imperial capitalism”<sup>74</sup>.

Hence, the lines between terrorist and criminal organisations dissolve and one group can convert into the other and vice versa; its hybrid character manifests itself in

---

68 KAPLAN, Robert. “The coming anarchy”, *Athlantic Monthly*, vol.273, n.2, 1994, pp.44-76. In this article, the expansion of areas of conflict after the end of the Cold War was interpreted as the beginning of a new era characterised by new approaches to warfare.

69 For an analysis of the dual causality of these conflicts, see COLLIER, Paul and HOEFFLER, Anke. “Greed and grievance in civil war”, *Oxford Economic Paper*, n.56, 2004, pp.563-595. Available at: <https://goo.gl/UbaXyf> (consulted on: 2 May 2018).

70 See also in this context the world Development report of the World Bank for 2011. Available at: <https://goo.gl/piWuLL> (consulted on: 2 May 2018).

71 DE LA CORTE, Luis. “¿Por qué crecen los vínculos entre terrorismo y crimen?” *Cuadernos de la Guardia Civil*, n.50, 2014. Available at: <https://goo.gl/u8Fa9b> consulted on: 2 May 2018).

72 DIREZIONE NAZIONALE ANTIMAFIA E ANTITERRORISMO. *Relazione Annuale*, Rome, 2016 pp.143-144. Available at: <https://goo.gl/gr7nwb> (consulted on: 31 January 2018).

73 NAPOLEONI, Loretta. Terrorismo, l’obiettivo della lotta armata jihadista in Africa è difendere il business della droga, *Il Fatto Quotidiano*, 20 March 2016. Available at: <https://goo.gl/jUNrxx>. (consulted on: 2 May 2018).

74 See interview with Loretta Napoleoni with Vice magazine of July 2017. Available at: <https://www.youtube.com/watch?v=9mAAafpixtA> (consulted on: 2 May 2018).

the strategies of adaptation between the sphere of gain and the symbolic dimension of power<sup>75</sup>. The actual change of structure of the terrorist organisation converges towards a structural model of organised crime and, as pointed out by Sánchez y Yubero<sup>76</sup>, “if originally Al Qaeda opted for the construction of a pyramidal model, currently both Al Qaeda and ISIS are opting for a network-based structure which is characteristic of criminal organisations”. It is difficult to determine whether it is the organised crime model that is shaping the kind of terrorist activity or whether it is terrorism choosing how to finance itself. What is certain, however, is that the most important factor behind the explosion of terrorist power in the Sahel is its interconnection to transnational crime, which one might call its *raison d'être*<sup>77</sup>.

On top of “institutional” financing<sup>78</sup>, the control of the desert highways allows them to take part in this “economy of terror” through trafficking of drugs, arms, oil<sup>79</sup>, precious stones, medicine<sup>80</sup>, wildlife and ivory<sup>81</sup>, in addition to human trafficking<sup>82</sup>

75 WANG, Peng. “The Crime-Terror Nexus: Transformation, Alliance, Convergence”, *Asian Social Science*, vol.6, n.6, 2011, pp.11-20. This perspective could warrant a closer look — given the proven *liaison* between the FARC and ETA — into the coincidence of the gradual ending of ETA hostilities and the switching of Central and South American drug traffic routes from the Iberian Peninsula to West Africa.

76 SÁNCHEZ, Verónica and YUBERO, Beatriz. “Influencia de las redes criminales de carácter transnacional en los conflictos”, *Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN)*, Documento de trabajo n.12, Madrid, 2016, p.12. Available at: <https://goo.gl/UP3T6z> (consulted on: 24 April 2018).

77 See White House report “*Strategy to Combat Transnational Organized Crime*” of July 2011 (in: <https://goo.gl/AX4fzS> - consulted on: 3 May 2018) and the report for the US Congress “*Terrorism and Transnational Crime: Foreign Policy Issues for Congress*” of June 2013 (in: <https://fas.org/sgp/crs/terror/R41004.pdf> - consulted on: 3 May 2018).

78 As donations from supporters (state or non-state) are based on *zakat* (alms), in order to sidestep controls the *zakat* are channelled through the *hawala* (“trust remittance”), i.e. transfers based on a person’s word and using intermediary companies. Another option is plain crowdfunding via social networks or international prepaid cards (en BALLESTEROS, MARTÍN, Miguel, Ángel. Op. cit, 2017, pp.133-136).

79 In 2017 the *Atlantic Council* estimated the annual value of the illicit oil trade in Nigeria between 3 and 8 billion dollars. The local ISIS affiliate, Boko Haram, influences the Nigerian economy. Nigeria displays its support for the Iranian model and is not aligned with Riyadh, especially where the supply policy for oil is concerned. For the same reason, ISIS has decided to invest in Libya rather than Yemen, to continue building up its stakes in oil smuggling, which it has consolidated in Syria and Iraq (in: <http://www.atlanticcouncil.org/publications/reports/downstream-oil-theft> - consulted on: 2 May 2018).

80 In: <http://www.africafundacion.org/spip.php?article29314>.

81 See joint report from UNEP and INTERPOL of 2014 “*The Environmental Crime Crisis*”, which examines organisations operating in the Darfur civil war and pinpoints Boko Haram, Al Shaabab and the government-friendly militia group Janjaweed as those who profit the most from this trade (in: <https://www.cbd.int/financial/monterreytradetech/unep-illegaltrade.pdf> - consulted on: 2 May 2018).

82 See report by Africa Center for Strategic Studies, *The Illicit Superhighway: Transnational Organized Crime in Africa*, 22 May 2017 (Available at: <https://goo.gl/7MB5Fo> - consulted on: 4 May 2018).

(including extortion and kidnapping<sup>83</sup>), leading to the forcible displacement of the latter type of “goods”, either within the same region or towards our continent, guaranteeing further sources of revenue besides creating — thanks to their vulnerability and volume — a veritable economic and social fabric at their service<sup>84</sup>.

Taking drug trafficking as an example, the UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime) 2017 report<sup>85</sup> dedicates the last of its five parts to “the problem of drugs and organised crime, illicit financial flows, corruption and terrorism”, proving the direct financing through, and implication of many terrorist groups in, drugs trafficking. Groups exhibiting the Al Qaeda and ISIS brands are happy to participate in this joint venture, with Boko Haram and AQMI particularly involved, but also the Taliban of Afghanistan, FARC in Columbia, the Shining Path of Peru, or the insurgent groups of Myanmar<sup>86</sup>.

Alain Rodier defines Boko Haram as a “narcoterrorist movement”, which habitually cooperates with Al Qaeda movements to facilitate the flow of cocaine and heroin that crosses the Sahel<sup>87</sup>. The combination of criminal acts with the drugs business has transformed the jihadist project, insofar as “the use of the nationalist-religious narrative continues to be the basis [...] to obtain new recruits for the cause, which has stopped being purely political-religious and now extends to establishing a criminal economy.”<sup>88</sup>

Referring to Boko Haram, Abdoulaye Diop, Minister of Foreign Affairs in Mali, said in commentaries about the situation in Agadez (Niger) during the summit in the European Parliament of November 2017: “Today the region of the Sahel is faced with terrorism and organised crime [...] the Sahel is the stage of a global challenge: if we fail and the dam we have built collapses, it will be a threat for the whole world, beginning with Europe”<sup>89</sup>. Against this obvious fact, one has to take into account that

---

83 For a general overview, see BERGEN, Peter et al. “Jihadist Terrorism 16 years after 9/11, a Threat Assessment”, *New America*, 11 September 2017, pp.47-48. Available at: <http://newamerica.org/internationalsecurity> (consulted on: 3 May 2018).

84 These methods are complemented by practices of international trade such as VAT fraud in international transactions or extending loans to companies which immediately fold and are not reinstated: the so-called “Uber-ization of terrorism” (in: [http://www.schwarzthal.com/IMFT\\_UBER.pdf](http://www.schwarzthal.com/IMFT_UBER.pdf) - consulted on: 2 May 2018).

85 UNODC. *World Drug Report*, Viena, 2017. Available at: [http://www.unodc.org/wdr2017/field/Booklet\\_5\\_NEXUS.pdf](http://www.unodc.org/wdr2017/field/Booklet_5_NEXUS.pdf) (consulted on: 30 January 2018).

86 See PASTOR, GÓMEZ, María, Luisa. “Drogas, delincuencia organizada y su financiación”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento Informativo n.9, Madrid, 2017, p.6.

87 In: [https://www.lejournalinternational.fr/Il-jihadismo-in-Africa-il-terrorismo-dimenticato-2-2\\_a3723.html](https://www.lejournalinternational.fr/Il-jihadismo-in-Africa-il-terrorismo-dimenticato-2-2_a3723.html) (consulted on: 1 May 2018).

88 MESA, GARCÍA, Beatriz. *La falsa yihad. El negocio del narcotráfico en El Sahel*. Cádiz: Dalya, 2014. p.103.

89 In: <https://altreconomia.it/europa-soldi-migranti-niger/> (consulted on: 2 May 2018).

seated in the parliament of Niger, presided by Mahamadou Issoufou, and described by *The Economist* as a “solid ally of the West”<sup>90</sup>, one finds drug dealers and rebels such as the deputy Ibrahim Alambo, brother of Aghali Alambo, former leader of the Tuareg rebellion that ignited the country between 2007 and 2009. And Issoufou’s personal adviser, Abta Hamidine, is considered very close to AQMI. Also seated in this parliament is Chérife Abadine, drug lord in the region of Agadez<sup>91</sup>, while many ex members of the Niger Movement for Justice (MNJ), the soul behind the Tuareg rebellion and simultaneously the overseeing body of illicit trafficking, are currently controlling the northern regions<sup>92</sup>. In neighbouring Mali, a similar toxicity can be found, with members of MOJWA (Movement for Oneness and Jihad in West Africa) seated in parliament<sup>93</sup>.

Beyond this political mingling, as early as at the end of 2014, a report of the US federal Drug Enforcement Administration (DEA) reinforced the idea that international jihad was also being financed by drug trafficking, highlighting the relations between AQMI and the Mexican and Columbian cartels. This symbiosis was also confirmed by data from the Centre of Intelligence against Terrorism and Organised Crime (CITCO) in Madrid, where at least 20% of the terrorists in prison have a previous criminal record connected to drug trafficking<sup>94</sup>. It appears from this that the ISIS *holding* entertains cells in Mexico (Ciudad Juárez and Puerto Palomas), while the Sinaloa cartel, together with Columbian drug dealers, is involved with AQMI and Hezbollah. All share the same elements in terms of tactics, guerrillas and propaganda: the management and methods of exercising power used by drug cartels in South America do not differ from those employed by these jihadist groups<sup>95</sup>. One of the Al Qaeda leaders in the Sahel, the Algerian Belmokhtar, is notorious for being the nexus between Chavez-loyal groups and Islamic fundamentalism<sup>96</sup> on the route that runs from Venezuela to Guinea Bissau. The Vice President of Venezuela himself, Tareck el Assaïmi, of Syrian origin, is considered by the USA and Israel a leader of Hezbollah who — on allowing an intense network of criminal trafficking — has at the same time favoured an overlap between contexts of subversion from the far left from the Chavist realm with islamist cells<sup>97</sup>.

90 In: <https://www.economist.com/news/middle-east-and-africa/21710826-america-has-been-revving-up-its-efforts-against-range-terrorist-groups-taking> (consulted on: 1 May 2018).

91 In: <http://www.occhidellaguerra.it/missione-niger-traffici/> (consulted on: 31 April 2018).

92 RANIERI, Luca. “Niger, il perno strategico del Sahel”, *Limes*, Rome, November 2015.

93 In: [http://www.cope.es/audios/noche/falsa-yihad-negocio-del-narcotrafico-sahel\\_279937](http://www.cope.es/audios/noche/falsa-yihad-negocio-del-narcotrafico-sahel_279937) (consulted on: 2 May 2018).

94 In: <https://www.interris.it/intervento/ecco-come-si-finanziano-i-terroristi> (consulted on: 1 May 2018).

95 In: [http://www.huffingtonpost.it/2017/11/03/il-narcoterrorismo-di-isis-spa-dalhashish-alla-cocaina-al-captagon-lintesa-con-i-cartelli-piu-potenti\\_a\\_23265893/](http://www.huffingtonpost.it/2017/11/03/il-narcoterrorismo-di-isis-spa-dalhashish-alla-cocaina-al-captagon-lintesa-con-i-cartelli-piu-potenti_a_23265893/) (consulted on: 2 May 2018).

96 In: <http://www.lindro.it/litalia-le-rotte-dellafrica-e-le-logiche-comuni-della-criminalita-organizzata/> (consulted on: 23 April 2018).

97 BOCCOLINI, Massimiliano y POSTIGLIONE, Alessio. *Sabara, deserto di Mafie e Jihad – Come narcos, separatisti e Califfi minacciano il Mediterraneo*. Roma: Castelvecchi, 2017. These authors also

Terrorism and organised crime, two phenomena distinguished by their final strategic objective, share the same skill and methods of action to use the empty expanses that the Sahel offers and create new forms of “sovereignty”, preventing social, economic and democratic development. This in itself constitutes the true hybrid threat for security. With the appearance of ISIS, radicalisation processes have been accelerated and are motivated more by personal aspects than by profound ideological convictions, which is why the narrative they use has also attracted Muslims with a criminal background, favouring the connection between crime and jihadism; a connection which is becoming more and more visible in the way these organisations act, determining their areas of influence<sup>98</sup>. And although it cannot be asserted that ISIS’ strategy is geared to recruiting followers from among this group and provoking the criminal synergies that have ensued, the fact is that its narrative plays on many of the vital urges that persons of such a background are partial to. This is apparent in that ISIS not only tolerates criminal activities to obtain finance, but also supports it through its doctrine which states that such activities are correct if they serve the ends of the jihad.

One may therefore conclude that the terrorist phenomenon in the Sahel, whose cause feeds on contexts of local political and socio-economic conflict, takes on complex features, consolidating itself as a “network-centric” system, which is functional thanks to the hybrid management of multiple conflicting interests. The latter can either be their own, or relate to a (local, regional and global) political level, or be derived from third “exotic” parties, such as transnational crime. It thereby acquires a structure of power which is typical of a “Mafia state”.

## Conclusions

This article sets out a perspective to place the terrorist phenomenon in the Sahel within the context of current geopolitical dynamics, which are characterised by an increasingly globalised and interdependent international system whose multipolar nature is still being shaped. Defining terrorism in the Sahel without the framework of multipolar competition is a futile effort, as it is vital to understand how local conflicts, terrorism and illicit trafficking blend into the relational system of this region in an interrelated way, turning this complex threat into a functioning reality.

In the Sahel, global competition manifests itself through a system of “permanent conflict”, where terrorism and the multiplications of the crisis present themselves as a “logical” effect and phenomenon of economic globalisation, providing a favourable

---

highlight the collaboration of his father Carlos, a member of Saddam Hussein’s Baath movement who subsequently linked up with Hezbollah and Iran and became active in handling passports to allow fugitives of Syrian origin to go to Venezuela and create these cells.

98 RAJAN, Basra et al. “Criminal Pasts, Terrorist Futures: European Jihadists and the new crime Terror Nexus”, *International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence*, Occasional Paper 2016, London, p.6. Available at: <https://goo.gl/8cRxc6> (consulted on: 2 May 2018).

framework to all these non-state illicit actors<sup>99</sup>, the true winners of globalisation. The centrality of power as a form of control over primary resources and their supply chains still constitutes the central pillar and the trigger of geopolitical competition, where globalised post-modernity gives rise to these new warriors, alliances and methods of “combat”<sup>100</sup>. Seen from this angle, it is therefore essential to decipher the real “paradigm” of Islam that inspires terrorism in the time/space context of the Sahel, because in accordance with Alice Martini<sup>101</sup>, each “regime of truth” is the product of relations of power that exist within a specific context and, as already pointed out by Michael Foucault, there is always a direct relationship between the creation of knowledge and power<sup>102</sup>, and wherever there is power, there is “resistance”.

The “trivialisation” of terrorism is a luxury we cannot afford, and the narrative that is often used to categorise and simplify a conflict down to an ethnic or religious cause is reminiscent of a “clash of civilisations” à la Huntington, requiring a holistic interpretation that ignores complexity and thereby rejects geopolitical analysis itself. Moreover, the use of this simplification can give rise to thoughts (and strategic agendas) on the essence of the conflicts which often do not serve to interpret, but rather to predict the same historical event.

Thus, if on the one hand the so-called “ethnic conflicts” that the two Sudans are experiencing are competitions of a political, economic and social nature ignited by ethnic considerations, one should look for the same factors behind the jihadist phenomenon instead of treating it as a “holy” war – much as its ideological totem seems more globalised<sup>103</sup>. Simplification under the ethnic or religious banner simultaneously allows justifying the most disparate alliances in the Sahel, so that tribal gangs become freedom fighters, traffickers or terrorists according to the circumstances.

Jihadist terrorism, whose brands are trying to achieve the universal ideological monopoly of the movement, does not bear any direct relation to Islam. As a movement of radical eversion to obtain socio-political power, jihadism instrumentalises the Islamic religion which — not being monolithic — gives rise to multiple interpretations and facilitates subjective deviations. Thus Jihad is turned into an instrument to legitimise subversive political action and becomes a tool of almost infinite recruitment which feeds on the socio-economic breeding ground of the Sahel, where the positive effects

99 NÚÑEZ, VILLAVERDE, Jesús. “Guerras de ayer, de hoy y de mañana”, *Esglobal*, 10 May 2016 Available at: <https://www.esglobal.org/guerras-de-ayer-y-de-manana/> (consulted on: 4 May 2018).

100 For more on this topic, see KLARE, Michael. *The Race for What's Left: The Global Scramble for the World's Last Resources*. New York: Metropolitan Books, 2012.

101 MARTINI, Alice. “Terrorismo, un enfoque crítico”, *Relaciones Internacionales*, Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI) – UAM, n.28, 2015, p.193.

102 FOUCAULT, Michael. *Microfísica del poder*. La Piqueta: Madrid, 1992, p.187.

103 GARCÍA, ALMEIDA, Fernando. “Reflexión sobre los conflictos étnicos y el desarrollo en el África Subsahariana”, *Estudios Geográficos*, vol.72, n.270, 2011, p.27. Available at: <https://goo.gl/QRx4Kq> (consulted on: 5 May 2018).

of globalisation have never reached and mutual dependence is still highly asymmetrical. Under this emblem, subversion is proposed as a socio-political alternative to the elites of these rentier states or to the anti-Sunni, pro-Western regimes, or those dominated by a particular ethnic group, or whatever the combination of local elements that sustain this hazy amalgam of political, social and/or economic grievances.

This leads us to consider jihadism as a local threat<sup>104</sup>, where its action, albeit legitimised by a final universal objective — such as the caliphate, the *umma* and the fight against a Western oppressor —, is always localised and geared towards the struggle for local political power. Hence, the answer is to be found in the local political and socio-cultural context<sup>105</sup>. A local jihad, under whichever terrorist brand, would find its strict hybridisation with organised crime justified, with which it shares objectives and methods, offering itself in a symbiotic way as an “emerging political complex” or a new way of managing power in the territories it controls, thereby providing some form of legitimisation to the population.

In a parallel way, if this nexus manifests itself as a “Mafia-system” in the West, in the Sahel where sovereignty is “limited” or hybrid, more extreme phenomena of insurgence and terrorism proliferate, using violence to implement *de facto* non-state political authoritarianism. This striving of organised crime is an instrument of attack in the political arena which coincides with the radical political movements that are seeking alternative socio-political control under the banner of political Islam. In the Sahel, every single route is subject to this union, and by incentivising instability, the proliferation of terrorist organisations along the old desert highways from Libya to Nigeria constitutes an indispensable territorial nexus for transnational organised crime<sup>106</sup>; both share an equal interest in permanent conflict and its corollary of thriving economic ventures<sup>107</sup>: a true hybridisation where armed violence participates both in the criminal and in the political objectives<sup>108</sup>.

Therefore, rather than letting oneself be guided by categorisations, groupings of brands, contingent alliances or internal struggles around the universal leadership of

104 As Núñez Villaverde highlights: “each group has its own agenda and plans for a specific territory and it would be wrong to say that each of their actions relates to an order received from somewhere ...”. (NÚÑEZ, VILLAVERDE, Jesús. Op. cit., 2018, p.42).

105 ROSEMBLATT, Nate. “All Jihad is local: What ISIS’ Files Tell Us About Its Fighters”, *New America*, 20 July 2016, p.34. Available at: <https://goo.gl/hsddY3> (consulted on: 1 May 2018). The author underlines that the key to the dilemma is to be found at local and territorial level, as shown by the rapid success of the ISIS brand.

106 GARZÓN, Juan, Carlos et al. *La diáspora criminal. La difusión transnacional del Crimen Organizado y como contener su expansión*. Washington: Wilson Center, 2013.

107 DE LA CORTE, Luis. op. cit., 2014, pp.20-21.

108 The formation of MUJAO from AQMI is a case in point where a balance seems to have been attained between a local network of local criminals and breakaway AQMI militia members (See SÁNCHEZ, Verónica y YUBERO, Beatriz. Op. cit., 2016, p.26).

jihad and thereby embracing a nebulous fight against global terror, the response must be reconducted to a local level, taking into account specific political, economic, social and territorial factors<sup>109</sup>. Political and local jihad requires a political and local response, where a bottom-up approach is crucial, involving local clans and tribal groups and their grievances.

At the same time, the *intermestic* nature of the Sahel requires a response at regional level. The perspective needs to be inverted: jihadism is the symptom, not the cause of conflict in the Sahel. It is important to understand that it is the structural instability itself that favours this radical hybrid threat. The ultimatum for security in postmodern times consists in filling these empty spaces.

In this sense, short-term security responses, though vital, can slip into the dynamics of permanent conflict<sup>110</sup> which — like emergency humanitarian aid — does not achieve any long-term tangible results in socio-political terms while exacerbating the same factors of instability. The ongoing global effort against the holy war and to curb the massive exodus towards Europe could be reduced by setting up other kinds of initiatives with a political flavour and “regional” character.

Enhancing regionalism is thus proposed as a tool to mitigate the effects of geopolitical competitions; a relational “filter” that could favour the diversification of socio-economic structure, the creation of local value chains and their inclusion in the global circuit, while simultaneously including social struggle in the political context, moving from a radicalisation of Islam to an *Islamisation of radicalism*, with positive effects on the process of nation-building. Regionalism as a form of “balance of power” within the postmodern relational complexity, lowering conflict potential, as the best response to the “*intermestic*” nature of the Sahel, where domino effects are the norm and the proliferation of terrorism (and conflict) in nearby states requires a “security scheme” to act as a filter, which would integrate the Sahel into the policies of the Maghreb in a coherent way.

A realistic definition of an active role for the European Union within multipolarity must needs include the creation of a geopolitical space with direct influence on the EU’s extended southern border towards the Sahel – a kind of “Euro-Mediterranean NAFTA”; an irrevocable solution that must be actively sought and forged, since we cannot afford the luxury of chasing after terrorist threats or their culminations on the old

---

109 Moreover, the intertwining of ideological interests between terrorist groups and jihadist brands, because of the confusing mass of rivalries and interests and the fact that the local societies are fragmented into tribes and clans whose relations change continually, makes it difficult (particularly for Westerners) to understand what is going on, who are the friends, who are the enemies and their effective strength – resulting in a high probability of errors in planning any intervention. The same dilemma arose previously in Iraq, Afghanistan, the Balkans, Somalia, and – following the Arab Spring – the conundrum continues in the Sahel without a solution in sight.

110 The intensification of so-called jihadist terrorism and the most significant instances of restructuring occurred in the wake of operation “Barkane” and the establishment of the G5 Sahel.

continent. It is not a matter of option. Perhaps this necessity will finally incite the EU to exercise its soft power and to act in a realistic and truly integral and comprehensive way as the geopolitical actor it is, instead of adopting a multilateralism which is more “*loquens*” than “*eloquens*”<sup>III</sup> as in the sense of Cato’s adage “*vir bonus dicendi peritus*”.

## Bibliography

- ABUKHAIL, Assad. “The 8 proxy wars going on in Syria right now”, *The Huffington Post*, 24 November 2014. Available at: <https://goo.gl/TPJfAf> (consulted on: 13 February 2018).
- ARQUILLA, John y RONFELDT, David. *In Athena’s Camp. Preparing for Conflict in the Information Age*. Santa Monica: RAND Corporation, 1997. Available at: <https://goo.gl/mjmXDw> (consulted on: 2 May 2018).
- *Networks and Netwars: The Future of Terror, Crime, and Militancy*. Santa Monica: RAND Corporation, 2001. Available at: <https://goo.gl/AYvMnA> (consulted on: 2 May 2018).
- BAGAJI, Ali Yusufu et al. “Boko Haram and the Recurring Bomb Attacks in Nigeria: Attempt to Impose Religious Ideology through Terrorism?”, *Cross-cultural Communication*, vol.8, n.1, 2012, pp.33-41. Available at: <http://www.cscanada.net/index.php/cc/issue/view/162> (consulted on: 2 May 2018).
- BALLESTEROS, MARTÍN, Miguel, Ángel. *Yihadismo*. Madrid: La Huerta Grande, 2017.
- Diagnóstico geoestratégico del conflicto en Malí. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Análisis. n.14, Ministerio de Defensa, Madrid, 2013.
- BALLINA, Santiago. “The Crime–Terror Continuum Revisited: A Model for the Study of Hybrid Criminal Organizations”, *Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism*, n. 6, 2011, pp.121-136.
- BAUMANN, Zygmund. “Times of Interregnum”, *Ethics and Global Politic*. vol.5, n.1, 2012, pp.49-56. Available at: <https://doi.org/10.3402/egp.v5i1.17200> (consulted on: 2 May 2018).
- BECK, Ulrich. *Sobre el terrorismo y la Guerra*. Barcelona: Paidós, 2003.
- BERGEN, Peter et al. “Jihadist Terrorism 16 years after 9/11, a Threat Assessment”, *New America*, 11 de Septiembre de 2017. Available at: <http://newamerica.org/internationalsecurity> (consulted on: 2 May 2018).

III In reference to the positive rhetorical viewpoint of Marco Flavio Quintiliano, as he expresses it in book XI of his work “*Institutio Oratoria*”, in 90-96 AD (see PENNACCINI, Adriano. *Quintiliano, Institutio Oratoria*. Milano: Giulio Einaudi, 2001).

- BOCCOLINI, Massimiliano y POSTIGLIONE, Alessio. *Sahara, desierto de Maife e Jihad. Como narcos, separatistas e Califfi minacciano el Mediterraneo*. Roma: Castelvecchi, 2017.
- CALDUCH, Cervera, Rafael. “España, ¿nuevo escenario del terrorismo yihadista?”, *el Mundo*, 20 de agosto de 2017. Available at: <https://goo.gl/Jq8Y8C> (consulted on: 2 May 2018).
- “África: dimensión geoestratégica de las operaciones militares”, in *África futuro escenario de operaciones militares*, monografía n.139, Madrid: Escuela de Altos Estudios de la Defensa, 2014 (ISSN-e:2255-3479).
- “Impacto estratégico de la crisis del Sahel”. *Panorama Estratégico*. 2013, n.1, Madrid: Ministerio de Defensa e Instituto Español de Estudios Estratégicos, pp.115-138.
- CAMPANINI, Massimo. “L’islamismo yihadista da Al-Quaeda all’IS”, Roma: *Istituto Studi Politica Internazionale*, Documento de Analisis n.290, 2015.
- CARBONE, Giovanni y CASOLA, Camillo. “Dal Sahel al Corno d’Africa: le aree di instabilità e le aree di crisis in Africa Subsahariana”, *Istituto per gli Studi di Politica Internazionale*, Dossier n.122, Roma, 2016.
- COBO, FUENTE, Ignacio. “Las migraciones en el espacio Euro mediterráneo: causas y perspectivas de futuro”. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*. Documento de Análisis n.53, Madrid, 2017. Available at: <https://goo.gl/4TL722> (consulted on: 2 May 2018).
- “La amenaza hibrida: yihadismo y crimen organizado en el Sahel”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de análisis n.57, Madrid, 2014.
- COLLIER, Paul. “Civil Wars. The Global Menace of Local Strife”, *The Economist*, 22 de mayo de 2003. Available at: <https://goo.gl/qzpHHh>. (consulted on: 2 May 2018).
- COLLIER, Paul and HOEFFLER, Anke. “Greed and grievance in civil war”, *Oxford Economic Paper*, n.56, 2004, pp.563-595. Available at: <https://goo.gl/UbaXyf> (consulted on: 2 May 2018).
- COOPER, Robert. “El Estado postmoderno”, *Revista Académica de Relaciones Internacionales GERI-UAM*, n.1, Madrid, 2005, pp.1-10. Available at: <https://goo.gl/ei98A8> (consulted on: 2 May 2018).
- CORDESMAN, Anthony. “Lessons of the 2006 Israeli Hezbollah war”: *Center of Strategic and International Studies*, Washington, 2007.
- D’ANGELO, Valerio. “Hostis antes portas. El poder, la guerra y la figura del enemigo en las relaciones internacionales”. *Revista UNISCI*. n.38, Madrid, 2015, pp.35-67. Available at: <https://goo.gl/tjCsxZ> (consulted on: 2 May 2018).
- DE LA CORTE, Luis. ¿Por qué crecen los vínculos entre terrorismo y crimen? In: *Cuadernos de la Guardia Civil*. n.50, Madrid, 2014. Available at: <https://goo.gl/u8Fa9b> (consulted on: 2 May 2018).

- “¿Hasta qué punto convergen el terrorismo global y la criminalidad organizada?: parámetros generales y escenarios críticos”, *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n.1, 2013, pp.151-172.
- DEMMEERS, Jolle. *Theories of Violent Conflict: An Introduction*. London: Routledge, 2012.
- DIREZIONE NAZIONALE ANTIMAFIA E ANTITERRORISMO. *Relazione Annuale*, Roma, 2016. Available at: <https://goo.gl/gr7nwB> (consulted on: 31 January 2018).
- DUFFIELD, Mark. “Postmodern Conflict. Warlords, Post-Adjustment States and Private Protection”, *Civil Wars*, vol.1, n.1, 1998, pp.65-102.
- FAGAN, Pierluigi. *Verso un mondo multipolare, il gioco di tutti i giochi nell'era Trump*. Roma: Fazi, 2017.
- FOUCAULT, Michael. *Microfísica del poder*. Madrid: La Piqueta, 1992.
- FUMAGALLI, Giuseppe. “Terrorismo in Africa: le complicità dei regimi autoritari”, *Revista del Istituto per gli Studi di Politica Internazionale*, 11 aprile 2016. Available at: <https://goo.gl/nZDg57> (consulted on: 2 May 2018).
- GALBRAITH, John, Kenneth. *The age of uncertainty*. Boston: Houghton Mifflin Harcourt, 1977.
- GALLINARO, Eleonora. Sahel: Niger e Mali, la trappola della Guerra Santa nel deserto. *Affari Internazionali*, 18 de enero, 2018. Available at: <https://goo.gl/dW-BYKY> (consulted on: 2 May 2018).
- GARCÍA, ALMEIDA, Fernando. “Reflexión sobre los conflictos étnicos y el desarrollo en el África Subsahariana”, *Estudios Geográficos*, vol.72, n.270, 2011, pp.7-33. Available at: <https://goo.gl/Qrx4Kq> (consulted on: 2 May 2018).
- GARZÓN, Juan, Carlos et al. *La diáspora criminal. La difusión transnacional del Crimen Organizado y como contener su expansión*. Washington: Wilson Center, 2013.
- GRYNKEWICH, Alexus. “Welfare as Warfare: How Violent Non-State Groups Use Social Services to Attack the State”, *Studies in Conflict & Terrorism*, vol.31, n.4, 2008, pp.350-370.
- GOURDIN, Patrice. « Al-Qaida au Maghreb Islamique (AQMI) », *Question Internationales*. n.58, 2012, pp.18-20. Available at: <https://goo.gl/523iTg> (consulted on: 2 May 2018).
- KAPLAN, Robert. *El retorno de la Antigüedad. La política de los guerreros*. Barcelona: Editorial B, 2002.
- “The coming anarchy”, *Athlantic Monthly*, vol.273, n.2, 1994, pp.44-76.
- KEATINGE, Tom. “Black Market. How the charcoal trade fuels Al Shabab”, *Foreign Affairs*, 18 de noviembre 2014. Available at: <https://goo.gl/5ypRGo> (consulted on: 2 May 2018).

- KLARE, Michael. *The Race for What's Left: The Global Scramble for the World's Last Resources*, New York: Metropolitan Books, 2012.
- LABÉVIÈRE, Richard. *Terrorisme, face cachée de la mondialisation*. Paris: Pierre-Guil-laume de Roux, 2016.
- LECOCQ, Baz y SCHRIJVER, Paul. “The War on Terror in a Haze of Dust: Pot-holes and Pitfalls on the Saharan Front”, *Journal of Contemporary African Stud-ies*, vol.25, n.1, 2007, pp.141-166.
- LÓPEZ, MUÑOZ, Juan. “Criminalidad y terrorismo, elementos de confluencia es-tratégica”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento n.83, Madrid, 2016, pp.1-21.
- MARTIN, Javier. *Estado Islámico, geopolítica del caos*. Madrid: Catarata, 2017.
- MARTINI, Alice. “Terrorismo, un enfoque crítico”, *Relaciones Internacionales*, Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI) – UAM, n.28, 2015, pp.191-199.
- MAZZONE, Carolina. “La competizione tra Al-Quaeda e Daesh in Africa Sub-Sa-hariana”, *Revista CeSI (Centro Studi Internazionali)*, 13 May 2016. Available at: <https://goo.gl/PyNNfY> (consulted on: 2 May 2018).
- MAZZUCATO, Mariana. *The Entrepreneurial State: Debunking Public Vs. Private Sec-tor Myths*. London: Anthem Press, 2015.
- MESA, GARCÍA, Beatriz. *La falsa yihad. El negocio del narcotráfico en El Sahel*. Cádiz: Dalys, 2014.
- “La transformación del Yihadismo en el norte de Mali: de causa política a economía criminal”, *UNISCI*, DiscussionPaper, n.34, enero, 2014, pp.103-118. Available at: <https://goo.gl/qYZ2JD> (consulted on: 2 May 2018).
- MOTYL, Alexander. “Time for a hybrid warfare against Russia”, *WorldAffairs*, 25 No-vember 2014. Available at: <https://goo.gl/rnS6LE> (consulted on: 2 May 2018).
- NAPOLEONI, Loretta. “Terrorismo, l’obiettivo della lotta armata jihadista in Africa è difendere il business della droga”, *Il Fatto Quotidiano*, 20 de marzo de 2016. Available at: <https://goo.gl/jUNrsx> (consulted on: 2 May 2018).
- *errorismo S.p.A.*. Milano: Saggiatore, 2008.
- NÚÑEZ, VILLAVERDE, Jesús et al. *Terrorismo Internacional en África, la construc-ción de una amenaza en el Sahel*. Madrid: Catarata, 2009.
- NÚÑEZ, VILLAVERDE, Jesús. *Daesh, el porvenir de la amenaza yihadista*. Madrid: Catarata, 2018.
- “Guerras de ayer, de hoy y de mañana”, *Esglobal*, 10 May 2016. Available at: <https://www.esglobal.org/guerras-de-ayer-y-de-manana/> (consulted on: 2 May 2018).

- PASTOR, GÓMEZ, María, Luisa. “Drogas, delincuencia organizada y su financiación”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento Informativo n.9, Madrid, 2017.
- PENNACCINI, Adriano. *Quintiliano, Insitutio Oratoria*. Milano: Giulio Einaudi, 2001.
- POVEDA, CRIADO, Miguel. *Terrorismo Global y crimen organizado*. Madrid: Fragua, 2015.
- RAJAN, Basra et al. “Criminal Pasts, Terrorist Futures: European Jihadists and the new crime Terror Nexus”, *International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence (ICSR)*, Occasional Paper, London, 2016. Available at: <https://goo.gl/8cRxc6> (consulted on: 2 May 2018).
- RANIERI, Luca. “Niger, il perno strategico del Sahel”, *Limes*, November 2015.
- ROLET, Hélène. « L’armée française à l’épreuve de la guerre hybride dans le Sahel », *Revue Défense Nationale*, n. 765, 2016, pp.1-5.
- ROSATO, Valeria. “Al Qaeda nel Sahel: organizzazioni ‘ibride’ tra terrorismo e crimine organizzato”, *Sicurezza Nazionale*, Roma, 3 de marzo de 2015, pp.1-13. Available at: <https://goo.gl/BsvBZ3> (consulted on: 2 May 2018).
- ROSEMBLATT, Nate. “All Jihad is local: What ISIS’ Files Tell Us About Its Fighters”, *New America*, 20 July 2016. Available at: <https://goo.gl/hsddY3> (consulted on: 2 May 2018).
- SÁNCHEZ, Verónica y YUBERO, Beatriz. “Influencia de las redes criminales de carácter transnacional en los conflictos”, *Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN)*, Documento de trabajo n.12, Madrid, 2016, pp.1-46. Available at: <https://goo.gl/UP3T6z> (consulted on: 2 May 2018).
- SCHORI, Liang, Christina. “Terrorismo y delincuencia, la convergencia de ambos mundo”, *ES Global*, Madrid, 16 November 2016. Available at: <https://goo.gl/1jvptu>. (Consulted on: 2 May 2018).
- SCOTT, Stewart. “Tracking global terrorism”, *Stratfor*, 18 de enero 2018. Available at: <https://goo.gl/XG3b5n> (consulted on: 2 May 2018).
- SØRENSEN, Georg. “Big and important things.En: IR: Structural realism and the neglect of changes in statehood”, *International Relations Journal*, vol.23, n.2, 2009, pp.223–239.
- SUBHAYU Bandyopadhyay et al. “The Toll of Terrorism Terrorists not only exact a direct human cost, they can cause innumerable economic problems too”, *Finance & Development*, vol.52, n.2, 2015, pp.26-28. Available at: <https://goo.gl/SVtDYH>. (consulted on: 2 May 2018).
- UNITED STATES INSTITUTE FOR PEACE (USIP). *The Jihadi Treath, ISIS, al-Qaeda, and beyond*, Washington, DC, 2017. Available at: <https://goo.gl/f9Jofy>. January (consulted on: 2 May 2018).

WANG, Peng. “The Crime-Terror Nexus: Transformation, Alliance, Convergence”,  
*Asian Social Science*, vol.6, n.6, 2011, pp.11-20.

WILLIAMS, Paul. *War and conflict in Africa*. Cambridge: Polity Press, 2012.

---

*Submitted: December 14, 2018.*

*Accepted: March 15, 2019.*

---



*Ignacio Fuente Cobo*

*Colonel (Sp Army). Faculty Adviser // Senior National Representative NATO Defense College - Rome*

*E-mail: i.fuentecobo@ndc.nato.int*

## *Security policies in the Maghreb from the perspective of offensive realism*

### **Abstract**

The Maghreb is a regional system in which two states, Morocco and Algeria, both potentially dominant in terms of geographical size, population and the size of their economy, their military power and their ability to influence, are competing for a position of regional leadership. The hegemonic ambition of both states in regional context takes precedence over security policies, which makes them to adopt expansionary policies while ignoring the fact that, in doing so, they pose a security dilemma to their adversary aggravated by the problem of perception. Although the Maghreb constitutes a balanced bipolar security system with a low risk of military confrontation, nevertheless lack of information about the security policies of the other stakeholder feeds regional competition and increases the possibilities of conflict.

### **Keywords**

Maghreb, Morocco, Algeria, Sahara, System, Dilemma, Security, Competition, Leadership, Confrontation.

### **To quote this article:**

FUENTE, I “Security policies in the Maghreb from the perspective of offensive realism”. *Journal of the Spanish Institute for Strategic Studies*. 2019, n.º 13, pp-213-242

## Realistic security foundations in the Maghreb

Political realism is based on the idea that international politics, like society in general, is governed by objective laws that have their roots in human nature; so if we know these laws, and are able to develop a general theory that explains them, we can understand how politics works<sup>1</sup>. Within the realm of security policy, this involves examining the activities and behaviours of states and ascribing a political meaning to them through reason so that we can understand their predictable consequences. In other words, states define rational security policies because this is the only way to minimise risks and maximise benefits in a way that fulfils “the moral precept of prudence and the political requirement of success”<sup>2</sup>.

Realism views security policy from the perspective of national interest in terms of relative power, in other words, the amount of power one state has in relation to others. But this relative power does not have a fixed and unalterable character over time; it depends on the structure of the international system and on the greater or lesser conformity of states to its distribution. Power relationships thus acquire three geopolitical dimensions<sup>3</sup>: relative power understood as the power-sharing that a state possesses in comparison with others, both globally and regionally; the different attitudes of acceptance or denial of states towards its distribution and the ways of increasing or maintaining it, or preventing it from diminishing and using for that purpose either confrontation or cooperation. Herein lies the difference between defensive realism and offensive realism – both structural – allowing us to understand why in the Maghreb the latter prevails. While defensive realists would be satisfied with an “adequate” level of power, without trying to excel at the expense of the interests of the other states since, if that were to happen, there is a risk that they would react with a counterweight strategy<sup>4</sup>, the offensive realist standpoint explains why the dominant powers, in this case Morocco and Algeria, base their security policies on the principle that the only “adequate” level of power consists in being significantly superior to the other. As Mearsheimer succinctly puts it: “for defensive realists the international system provides few incentives for states to seek additional increases in power; instead, it pushes them towards maintaining the existing balance of power. Preserving power, rather than increasing it, is the primary objective of states. Offensive realists, on the other hand, believe that world political powers are rarely found to favour the status quo, because the system creates powerful incentives for states to seek opportunities to gain power at the expense of their rivals and to take advantage

---

1 MORGENTHAU, H (1950). *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*, New York, Alfred A. Knopf, p.4.

2 *Ibid*, p.8.

3 WALTZ, K (2001). *Man, the State and War*, New York, Columbia University Press. p.12.

4 SNYDER, J. (1991). *Myths of Empire. Domestic Politics and International Ambitions*, Ithaca and London, Cornell University Press, pp.123-28.

of such situations when profits outweigh costs. The ultimate goal of a state is to be the hegemon in the system”<sup>5</sup>.

Therefore, deducing to what extent each of these two states tries to impose itself on the other is fundamental when considering their security policies, given that their strategic lines of action are determined by the characteristics of their opponent. Any mistake in the assessment of the security environment by one or both states could trigger the possibility of an underestimation or overreaction with potentially disastrous results.

In the case of the Maghreb, the security policies of its main actors, Morocco and Algeria, are closely linked to geography, since the main concepts on which they are based, such as the fundamental “Greater Morocco” or Western Sahara, have a strong territorial character. This means that the realistic offensive vision in the Maghreb area offers greater advantages in explaining regional security since both states, Morocco and Algeria, aspire to be the territorially dominant power, opposing the other being, because this is what guarantees their own security<sup>6</sup>.

This leads to relationships marked by “continuous competition” in which each party seeks to impose itself on the other, so that this state of permanent conflict is but a “by-product of competition”<sup>7</sup>. From this perspective, competition between these two potentially dominant states becomes an inevitable reality and the levels of aggressiveness are determined by the incompatibility of their interests, with the additional input of the aggressiveness of their leaders and the expansionary principles of their security policies.

In this sense, the security policies of Morocco and Algeria are guided by the competition that can lead to war characterised by the use of violence rather than by the existence of an authority and international law<sup>8</sup>. This does not mean that war is a permanent and inevitable phenomenon, nor that competition is limited exclusively to the military arena, but it does reinforce the idea that each state decides which course it thinks best serves its interests. Each state decides for itself whether or not to use force and when or how to do so, which means that war can break out between the two at any time.

In these circumstances, the possibility of either state using force is always present not only as a last resort, but as a constant threat<sup>9</sup>, albeit a restricted one, given that

---

5 MEARSHEIMER, J (2014). *The Tragedy of Great Powers Politics*, New York, W.W. Northon & Company, p.21.

6 JORDÁN, J. (2018). *Un modelo de análisis geopolítico para el estudio de las relaciones internacionales*, Documento Marco, DIEEEMo4-2018), Instituto Español de Estudios Estratégicos, p.5.

7 WALTZ, K (2001). *Man, the State and War*, New York, Columbia University Press. Cap. XI.

8 *Ibid*, pp.80-85.

9 WALTZ, K (1979). *Theory of International Politics*, Illinois, Waveland Press Inc., p.113.

both are rational states and, therefore, subject to what Ortega y Gasset called “the prior submission of force to the methods of reason”<sup>10</sup>.

This realistic offensive view of international relations in the context of the Maghreb means that we see Morocco and Algeria as two states seeking to become the hegemonic power in their geographical region, which makes them antagonists. In this process of seeking and consolidating regional hegemony, both states try to impose themselves on the other, while at the same time resisting all interference from other regional powers in their area of influence<sup>11</sup>. For that purpose they employ expansionary security policies leading to continuous competition that could lead to confrontation.

### A systemic view of Security Policies in the Maghreb

Structural realism offers a systemic view of international relations centred on the structure of the international system and the relations between states as main actors interacting with each other (what is known as the third image of International Relations), as opposed to the reductionist view that focuses its attention on the individual and the internal characteristics of the state, i.e. the first and second images<sup>12</sup>. This systemic approach to international relations has the advantage of explaining armed conflicts not as a consequence of the aggressiveness, megalomania or malice of state leaders, but of the nature of the international system itself<sup>13</sup>. As Kenneth Waltz states: “the pressure of competition (between states) weighs more heavily than ideological preferences or internal political pressures”<sup>14</sup>.

Thus, external conditioning factors derived from the structure of the international system, and not internal particularities, are those that most influence the security policy of states, including their external behaviour<sup>15</sup>. This circumstance is even more evident in the case of Morocco and Algeria, which are regional powers given that, unlike the great powers that adapt their external strategies to their external circumstances,

---

10 JOHNSON, Ch. (1966). *Revolutionary Change*, Boston, Little Brown, p.13.

11 JORDÁN, J. (2018). *Un modelo de análisis geopolítico para el estudio de las relaciones internacionales*, Documento Marco, DIEEEM04-2018, Instituto Español de Estudios Estratégicos, p.5.

12 WALTZ, K (1979). *Op.Cit.*, p.19.

13 SPIRTAS, Michael (1996). *A House Divided: Tragedy and Evil in Realist Theory*, *Security Studies*, vol. 5, No.3. pp.387-400.

14 WALTZ, K (1986). *Reflections on Theory of International Politics: A Response to My Critics*, in Robert Keohane (ed.), *Neorealism and its Critics*, New York, Columbia University Press, p.329.

15 JORDÁN, J. (2013). *Enfoques teóricos de los Estudios Estratégicos*, Javier Jordán (Coord.), *Manual de Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional*, pp15-43, Madrid, Plaza y Valdés.20.

the opposite is true of the small powers: they adapt their internal circumstances to the dictates of the international environment<sup>16</sup>.

But these same external conditioning factors also explain why there are analogous results (for example, analogous security policies), in spite of the fact that the moments and circumstances in which they occur may change (for example, different historical periods), which is most interesting when studying the validity over time of the security policies used in the Maghreb.

From this perspective provided by the third image, Morocco and Algeria form part of a regional security system –the Maghreb– in which they act as its main interrelated and interdependent elements, so that any action carried out by one affects the other, although this does not prevent the existence of other internal variables that also affect the power relations and security policies of states. This could be the case with terrorism or the personality of leaders.



Figure 1. Prepared by the author

The regional system of the Maghreb, as well as the international system of which it forms part as a sub-system, could be considered anarchic in the sense that the states

16 SNYDER, J. (1991). *Myths of Empire. Domestic Politics and International Ambitions*, Ithaca and London, Cornell University Press, p.318.

that form it are sovereign and, therefore, free to act according to their national interests, and not subject to any superior authority. Imposition is not possible, since the states concerned have no obligation or incentive to accept it, nor does the system exert sufficient coercive pressure to invite cooperation through the signing of treaties, or the establishment of regional supranational institutions and, therefore, the dominant states, Morocco and Algeria, can easily hide and avoid fulfilling their acquired commitments. This does not mean, however, that the functioning of the Maghreb as a regional system lacks any form of order, nor that its member-states can do whatever they want, but it does mean that the order is created by the states themselves and is normally made up of a set of power relations and agreed rules of behaviour - *status quo* - to which they voluntarily adhere<sup>17</sup>.

The fact of belonging to the structures of the macro-system made up of international organisations such as the United Nations, or the African Union, as well as the influence of major powers such as the United States, or the Soviet Union in the past, and even new actors such as the European Union or China, serve to condition the behaviour of Morocco and Algeria, which look upon their usefulness in order to reward their own behaviour and punish the behaviour of others, without implying that they necessarily agree to adapt their behaviour to the guidelines demanded by these organisations. International institutions such as the United Nations, the AU or the EU are not capable of imposing their authority coactively<sup>18</sup> to protect Morocco from Algeria and vice versa. These organisations serve to moderate the most perverse elements of their security policies, but they are not sufficient to modify them. The two states accept these patterns of behaviour only because they understand that they are beneficial to them and offer them a greater likelihood of “rising to the summit and staying there”<sup>19</sup>.

Hence, international law and standards can only be applied with the consent of states, and for this it is required that they have a direct material interest in the result of their application. It is not the rules themselves that determine how the Maghreb states behave; their behaviour is determined by their geopolitical interests and by the relative power relations between them. It is precisely this useful form of selfish behaviour that explains how Morocco’s and Algeria’s security policies work from an extraordinarily pragmatic, realistic perspective. International law thus becomes a symptom of the behaviour of both states, and not its cause. Consequently, the inability of the international system to regulate cooperative relations between Morocco and Algeria, in view of the desire for power on the part of both states, reflects a pessimistic view of international institutions, since they neither restrict nor condition their behaviour in relation to one another.

---

17 BULL, H. (2012). *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, New York, Columbia University Press, pp.97-156.

18 MEARSHEIMER (2014). *Op.Cit.* Pp.3.

19 WALTZ, K (1979). *Op.Cit.* P.21.

## The Maghreb as a simple bipolar security system

The Maghreb is a system with a very small number of member-states (Morocco, Algeria, Mauritania, Tunisia and Libya), so the foundations of its security policies are simpler to design than if the number were high, in which case relations would become extraordinarily more complicated. Because of its geographically compact nature and the marked difference in relative power between its actors, the Maghreb acts as a bipolar system in which the two great regional powers, Morocco and Algeria, are dominant. Both are sovereign, but also dependent states, which means that they cannot do what they want, or cease to be influenced by the other, or achieve whatever they propose, although they act with greater independence from each other than would be the case in a multipolar system.<sup>20</sup>.

The relatively large size of these two main actors gives them a greater capacity and incentive to try to control the system, while isolating them from the effects of others, thus giving rise to a power balance situation with a low level of interdependence between the two states. This allows Morocco and Algeria to design autonomous security policies without taking into account the considerations of the other party since they are not dependent on them. Their objective is the search for regional leadership and their security policy is based on the continuous questioning of the balance between the two.

On the other hand, since the Maghreb is a bipolar system, its functioning is reduced to the interaction between its main actors, which reduces the probability of an armed conflict between Morocco and Algeria, since it is more difficult for calculation errors to occur<sup>21</sup>. However, given that Morocco and Algeria only accept the conventional rules of the game that define the functioning of the international system (for example, the United Nations resolutions on Western Sahara) insofar as they benefit their respective interests, the balance of the Maghreb regional system becomes unstable, since it does not depend on the willingness of the two states to deal with each other in accordance with the rules governing the international community the direction of stabilisation and peace, the Maghreb tends towards instability and confrontation<sup>22</sup>.

20 Sovereignty is understood as their respective ability to deal with their own problems according to their size, wealth, power and physical configuration.

21 MEARSHEIMER (2014). *Op.Cit.* Pp.4. Also JORDÁN, J. (2013). *Enfoques teóricos de los Estudios Estratégicos*, Javier Jordán (Coord.), Manual de Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional, 15-43, Madrid, Plaza y Valdés. 2013, pp.31-32.

22 KISSINGER, H. (1957). *Nuclear Weapons and Foreign Policy*, New York, Harper. 1957:316-20. KISSINGER, H. (1964). *A World Restored*, New York, Grosset and Dunlap.1964, pp.1-6. KISSINGER, H. (1968). *The White Revolutionary: Reflections on Bismarck*, Daedalus, vol.97, 3, Massachusetts, MIT Press, pp.899.

## Relative Power and territorial expansion

Morocco and Algeria behave in the Maghreb as rational actors seeking at least their own preservation and, at most, to become regional hegemons and so their respective security policies obey a logic that seeks to maximize their opportunities, starting with their own survival. Survival is “the top priority”<sup>23</sup> and only when it is assured can both states prioritise other objectives such as improving economic prosperity or strengthening democratic rights. Rather than a realistic description of the momentum behind their actions, survival is a prerequisite of the security policies of both Morocco and Algeria, with invasion by the other and the occupation of their national territory constituting the main threat to which they have to respond.

This means that Morocco, the same as Algeria, has to ensure that it has sufficient power to defend itself, even if domestic interests, strategic culture, or their commitment to non-negotiable international principles (e.g. Morocco’s possession of Western Sahara), lead both states to accept a reasonable set of benevolent and cooperative international norms of behaviour.

Within the regional security system of the Maghreb, Morocco and Algeria are positioned according to their national power and this is estimated by comparing one against the other. Rather than the particular qualities of the two states and their specific connections (their sentiments of friendship and hostility, their diplomatic exchanges, the alliances they form and the extent of contacts and exchanges between them), what defines their security policies is the picture of the prevailing situation between them and the distribution of power within it; that is, their respective share of regional power in relation to the other<sup>24</sup>. Both Morocco and Algeria design their security policies based on “maximizing their relative position of power. The reason is straightforward: the greater the military advantage they hold over the other state, the more secure it is”<sup>25</sup> and, consequently, better ensures its survival.

Power means four things to Morocco and Algeria. Firstly, it provides them with the necessary means to maintain their respective strategic autonomy and prevent the other from dominating. Secondly, greater power means greater freedom of action for territorial expansion, even if the outcome is uncertain. Thirdly, the more powerful they are, the greater the margins of security they enjoy in relation to the other and the greater their capacity to establish the rules of the game advantageously in the geographical area of the Maghreb. Finally, greater power provides those who possess it with a greater voice in the international system and greater possibilities of reaching allies and advancing their positions.

---

23 MEARSHEIMER (2014). *Op.Cit.* p.31.

24 JORDÁN, J. (2018). P.3.

25 ” MEARSHEIMER, J. (1994-95). *The False Promise of International Institutions*, *International Security*, Vol, 19, 3, 11–12. Massachusetts, MIT Press, pp.11–12.

Given that both Morocco and Algeria are seeking to become regional hegemon within the regional security system that is the Maghreb, the only level of power acceptable to both consists of being significantly superior to the other, since it is the only way of holding sway<sup>26</sup>. The consequence is intense competition in which both seek to maximize their own power or, on the contrary, reduce that of their adversary. The more powerful Morocco is vis-à-vis its rival, Algeria, and vice versa, the greater its chances of success, starting with survival and ending with hegemony. This explains why Morocco, like Algeria, has sought every opportunity to tip the balance of power (for example, through the occupation of Western Sahara in the case of Morocco) to its advantage or, conversely, to the detriment of its rival (for example, through support for the Polisario Front, in the case of Algeria).

The maximization of power materializes for both states through territorial expansion. Both powers follow the guidelines of what realistic authors such as Glaser call “greedy” states; that is to say, they behave like states whose expansionist eagerness do not correspond to security reasons, but reflects an attempt to maximize their relative power<sup>27</sup>. For Morocco, the culmination of the ultimate objective of its geopolitics embodied in the concept of “Greater Morocco” would allow it to control most of the western Maghreb, becoming a *de facto* hegemonic regional power. Morocco would act

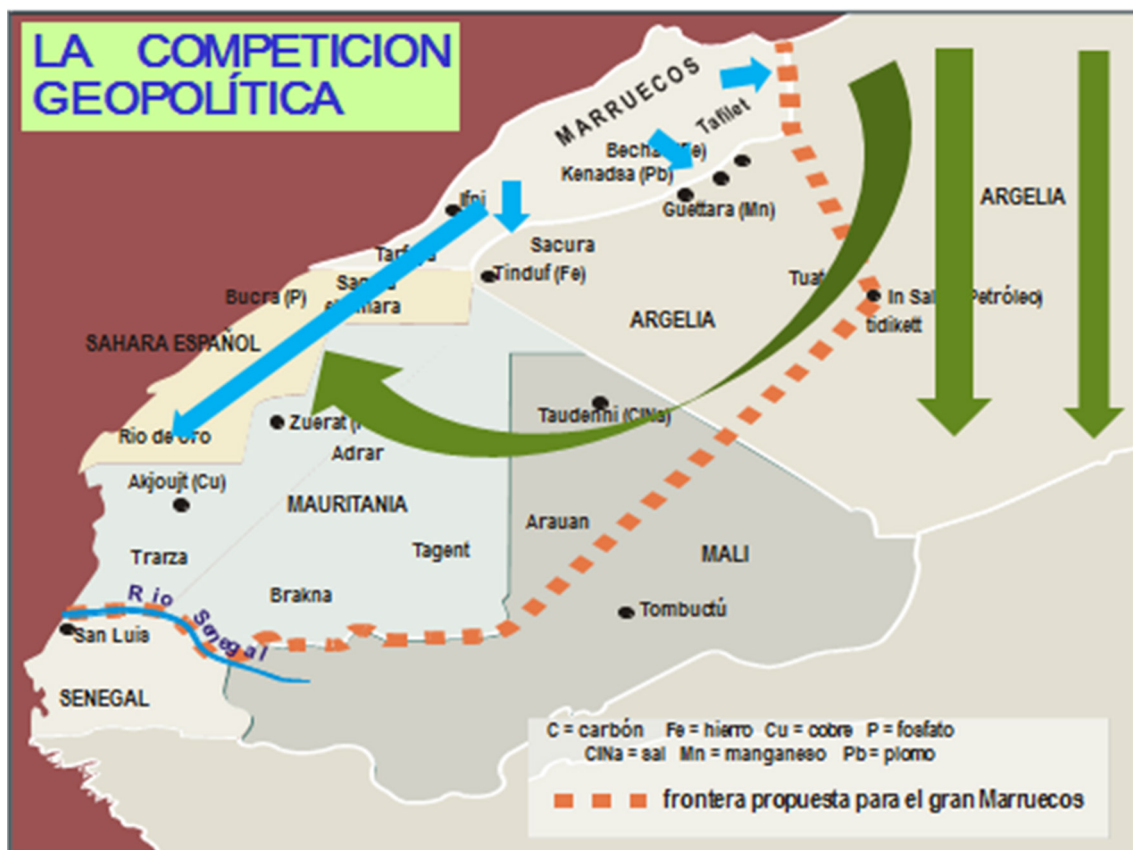


Figure 2. Prepared by the author

26 MEARSHEIMER (2014). *Op.Cit.* pp.30-32.

27 TANG, S. (2009). The Security Dilemma: A Conceptual Analysis, *Security Studies*, 18:3, pp. 587-623,613.

as a “revisionist” power questioning the existing *status quo*, including Algeria’s sovereignty over provinces such as Bechar or Tindouf that Morocco considers as belonging to it.

Thus, with the occupation of the Western Sahara since 1976, Morocco fell into the error of considering that territorial expansion meant greater security<sup>28</sup> without realising that expansion brings about gains and losses and that both are cumulative. Expansion is attractive to Morocco as it allows it to acquire new resources that increase its national power to compete with Algeria, while preventing those resources from falling into the hands of its adversary. But this form of reasoning is opposed to the balance of power and is based on the erroneous conviction that the other party, Algeria, would not react. By adopting it, Morocco took the risk that an eventual defeat, which it came close to suffering in the 1976-1988 war in the Sahara, would seriously affect its status as a regional power through the depletion of its economic and military resources, loss of strategic depth, or the country’s internal and external deterioration<sup>29</sup>.

Algeria, for its part, bases its security policy on the consolidation of the immense territories of the Sahara granted by France at the time of its independence, and would endeavour to complete with the opening of a maritime corridor through the Western Sahara to the Atlantic, thus encircling Morocco and attaining a dominant position in the Maghreb. In this sense, the geopolitical imperative of holding onto the relative power acquired through independence makes it crucial that its security policy contemplates a second imperative derived from the previous one, that of “defending borders”<sup>30</sup>, opposing actively and, if necessary, violently to any attempt to question its territorial integrity, as was made clear in 1963 during the “Sand War” against Morocco.

The fact that the competition between the two Maghrebi powers materializes in the territory of the Western Sahara has strategic advantages for both states since the confrontation takes place in this external territory avoiding doing so in the territories of sovereignty. It would indicate that both states would have fallen in what Snyder calls “myths of the empire”<sup>31</sup>, understood as the commitment to territorial expansion as a way to increase their power and ensure their safety. In this way, although the ultimate goal of the expansion would be to obtain greater security, its actual behavior on the road to achieving this goal would be virtually indistinguishable from the simple and pure territorial aggrandizement<sup>32</sup>.

---

28 SNYDER, J. (1991). Op.Cit. pp.1-20.

29 JORDÁN (2013), pp.25-26.

30 JORDÁN, J. (2018). Un modelo de análisis geopolítico para el estudio de las relaciones internacionales, Documento Marco, DIEEEMo4-2018), Instituto Español de Estudios Estratégicos, p.14.

31 SNYDER, J. (1991). Myths of Empire. Domestic Politics and International Ambitions, Ithaca and London, Cornell University Press. Pp.1-20.

32 SNYDER, G.H (2002). “Mearsheimer’s World-Offensive Realism and the Struggle for Security.” International Security, vol. 27 no. 1, pp. 149-173.

## Balance of power and compensation mechanism

The structural anarchy inherent in the system and the absence of an international authority capable of coercively enforcing commitments means that neither state can be considered absolutely secure, or permanently secure. Both states are insecure in one way or another; the only thing that varies is the degree of insecurity. Consequently, Morocco and Algeria have to assume security policies based on mutual distrust.

The success or failure of these policies depends on the responses that each of them provides to the actions of the other, though certain common behavioural characteristics can be identified, which are repeated and remain constant over time. These elements are characteristic of *Realpolitik*: the interests of the state prevail over any other consideration and the needs of security policy arise from permanent and unlimited competition between the two states<sup>33</sup>.

This means that national security and the political issues deriving from continuous competition constitute if not the only purpose, at least the main focus of both Moroccan and Algerian politics. In this sense, both states are revisionist as they will only be satisfied with the *status quo* when they become predominant in their region. However, as neither of them has, in practice, the capacity to do so, their relationship is bound to permanent competition, in which each one seeks to maximise its potential comparative advantages over the other.

The fact that Morocco and Algeria present similar characteristics in their behavior as states, regardless of the structural differences (political, economic, social, etc.) between the two, means that the socialization of the regional system ends up consisting of its policies of security imitating each other, in a process of mutual adaptation<sup>34</sup>. If Morocco rearms, so does Algeria, and if the latter expands, so does Morocco. Interaction between the two states provokes similarities in the patterns of their international behaviour due to the disadvantages derived from not using the successful behaviour employed by their adversary. In this way, both states determine their security policy on the basis of their security needs in comparison with the other power, and the success of these policies depends on their capacity to preserve, expand and strengthen the state. *Realpolitik* thus provides rational security logic for both Morocco and Algeria and this logic extends over time regardless of the different historical periods to which it applies since their constitution as modern states.

As states, Morocco and Algeria have offensive military capabilities superior to the other states of the region (Tunisia or Mauritania), but not with respect to one another, which establishes a situation of true balance of power in the Maghreb between two powers vying for regional dominance. Their equivalent geopolitical weight means that

---

33 WALTZ, K. (2001). *Man, the State and War*, New York, Columbia University Press, pp.210-217.

34 BARNARD, Ch. (1948). *On planning for world government*. Organization and Management. Cambridge, Harvard Press University, pp.148-152.

the policy of balance of power would be the only useful way of explaining security in the region by preventing one power from holding sway over the other.

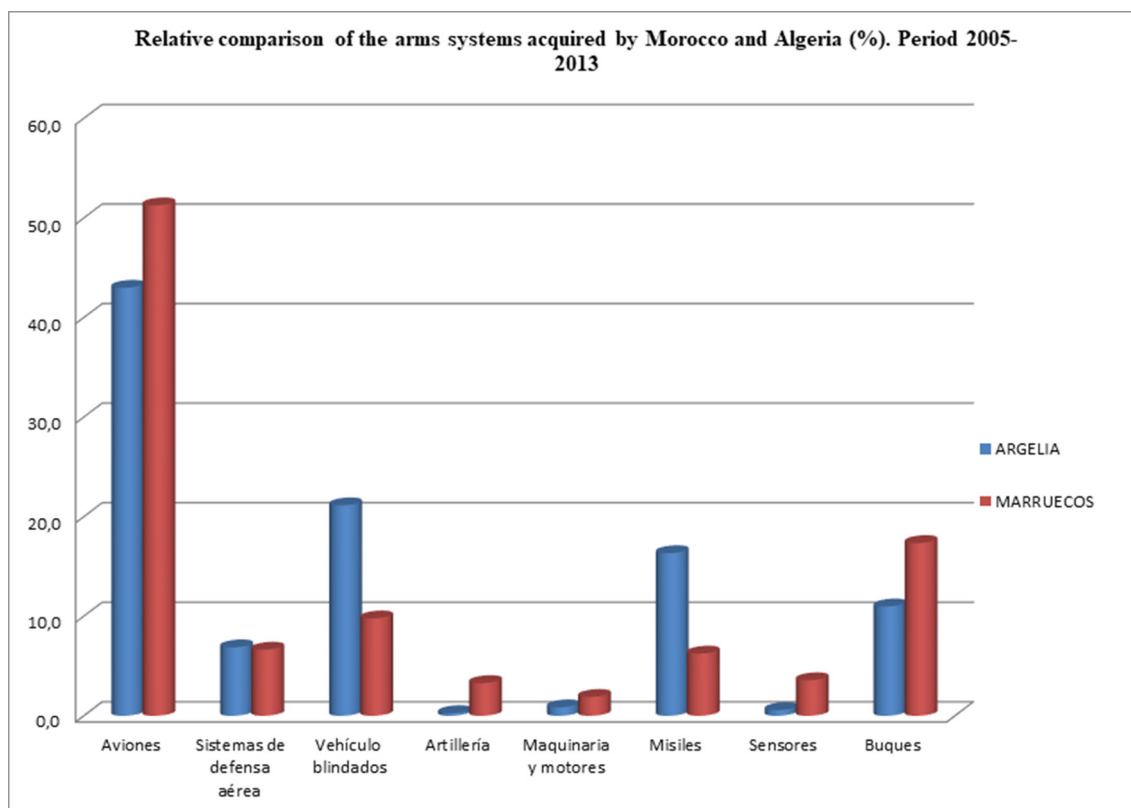


Figure 3. Source: Prepared with SIPRI Data, Trend Indicator Value

The balance of power between Morocco and Algeria, the only two states with the potential to become leaders in the Maghreb, constitutes the normal state of the regional security system and is based on the following two propositions: firstly, both Morocco and Algeria are players acting within a security margin whose minimum is self-preservation and whose maximum is to achieve regional domination. Secondly, both states endeavour to achieve the objectives they pursue by all possible means. These objectives fall into two categories: internal efforts to increase their economic capacity and military power and develop sound security strategies, as well as external efforts to strengthen and extend their own alliances and territorial dominance, or to diminish and reduce those of its adversary.

If the balance is broken and one of them appears as an eventual winner (as occurred, for example, during Morocco's invasion of the Western Sahara in 1976), the imbalance is compensated by the damaged state intensifying its efforts to reestablish it (for example, on Algeria's side by supporting the Polisario Front), all without the need for a superior agent that favours, or prevents any of them from using all the instruments of national power at their disposal to achieve their aims for or against re-establishing the equilibrium.

Both powers, Morocco and Algeria, have a vested interest in winning against each other because this makes them dominant and neither has an interest in the other winning, which favours equilibrium. Having equivalent national powers, both un-

derstand that, if the balance is broken and one of them is winning, the loser is at the mercy of the stronger, so the incentives to prevent it by the eventual loser are very large.

On the other hand, the absence of an international authority to coercively order the anarchy of the system and provide confidence to regional actors, allows Morocco and Algeria to interpret their own measures as defensive and the measures of the other as a potential threat following a spiral model<sup>35</sup>. The result is that any action taken by one of them aimed at increasing its security – such as increasing its military strength, territorial expansion, or seeking alliances – leads the other to respond with similar measures. When one of them potentially appears to be the winner, the other tends to “compensate” by increasing its own capabilities or forming alliances with other regional actors (Tunisia, Mauritania) or extra-regional actors (the United States, France, Spain). This is what realists call *offshore balancing*<sup>36</sup>. In these circumstances, balance becomes the most logical behaviour, given that it avoids endangering the security of the system.

If the compensatory mechanism is not sufficient to restore balance, this can trigger an increase in tension that could lead to conflict, even if neither party really wants this. The reason is that both Morocco and Algeria consider that any reinforcement of each other’s security policy is motivated, not so much by the need to increase its security, but by its expansive “voracity”<sup>37</sup> and they assume that the real motives of their adversary are more aggressive than they might have initially thought<sup>38</sup>. From this subjective perspective, both states mistrust one another to such an extent that their security policies are built on a worst-case scenario of reciprocal intentions. Rather than identifying with each other’s security problems, Morocco and Algeria have a self-centred vision of their security that makes them indifferent to each other’s problems. Thus, the policies of Morocco and Algeria aimed at satisfying their security needs tend, paradoxically, to produce growing insecurity.

It could also happen that a secondary regional actor (Mauritania, Tunisia, Libya) views the eventual triumph of one of the two powers, Morocco or Algeria, to be inevitable and prefers to sit on the fence (for example, Mauritania with respect to Morocco until 1979 during the war in the Sahara against the Polisario Front), rather than building new coalitions aimed at preventing anyone from rising as a winner. In these circumstances, *bandwagoning* becomes the main and most sensible behaviour of the

35 JERVIS, R. (1976). *Perception and Misperception in International Relations*, New Jersey, Princeton University Press. Pp.167–174. Also JERVIS, R. (1978). *Cooperation under the Security Dilemma*, *World Politics* Vol.30, 2, pp.58–113.

36 MEARSHEIMER (2014). *Op.Cit.* pp.235-266.

37 GLASER, Ch. (1997). *The Security Dilemma Revisited*, *World Politics*, Vol.50, 1, 171-201, Cambridge, Cambridge University Press, pp.178.

38 SNYDER, G. (1984). *The Security Dilemma in Alliance Politics*, *World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press. pp. 468-70.

remaining states, since it guarantees gains for all, while at the same time ensures that the security of the weakest is not put at risk<sup>39</sup>.

### Cooperation versus confrontation in the Maghreb

As countries of equivalent geopolitical weight that have adopted expansionary security policies, each perceives the other as a state that should feel secure – there is no intention of threatening it– but which nevertheless has an aggressive security policy, while they see themselves as potentially insecure states – they feel threatened by the other – exercising a defensive security policy<sup>40</sup>.

As a result it is very difficult for both of them to simultaneously enjoy high levels of security, since when either of them adopts measures tending to increase its own security levels, the other responds in a similar manner seeking to recover its capacity to defend itself. Cooperation becomes more difficult, while, conversely, competition through the arms race and territorial expansion becomes more intense.<sup>41</sup>

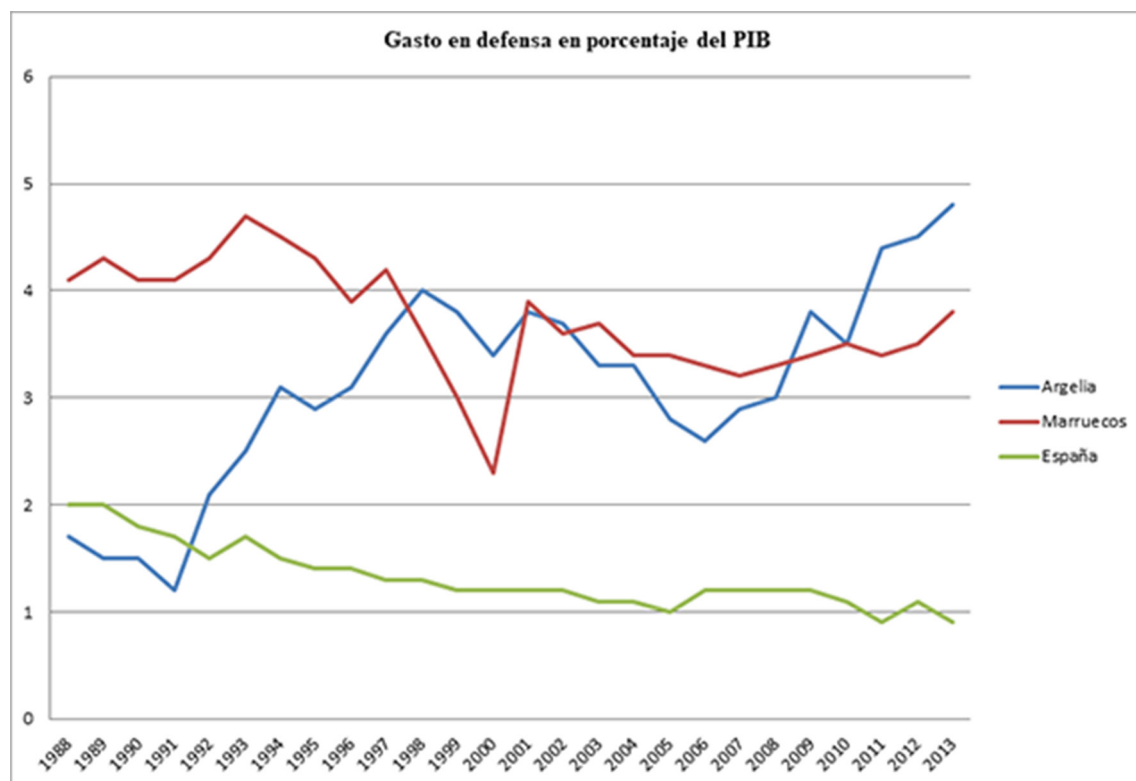


Figure 4. Source: Prepared with SIPRI data

39 MEARSHEIMER (2014). *Op. Cit.* pp.162-164.

40 GLASER, Ch. (1992). Political Consequences of Military Strategy: Expanding and Refining the Spiral and Deterrence Models, *World Politics*, Vol.44, 4, Cambridge University Press, pp.501-505.

41 HOAG, M. (1961). On Stability in Deterrent Races. *World Politics*, 13, 4, Cambridge University Press, pp.505-27.

In view of this reality, we cannot expect the two strongest states, Morocco and Algeria, to ally with each other, but we can expect them to look for other weaker states to reinforce them. For a strategic cooperative alliance to be established between the two potentially dominant states, Morocco and Algeria, it would be necessary for both states to have convergent, similar or compatible economic, political or ideological systems, which is not the case in the Maghreb. This is the thesis defended by Raymond Aron who agrees with Kissinger when he states that only when there is a sufficient level of convergence on the basis of peaceful coexistence and mutual trust it is possible to establish a strategic alliance<sup>42</sup>.

In order for cooperation to come about, it would also be necessary for both states to agree on the achievement of common objectives, such as maintaining the stability of the Maghreb, or regional integration, which would allow a common minimum of trust to be created. It is precisely the difficulty of achieving compatibility on its major strategic objectives that provides the best justification for why its relations are based on competition and confrontation rather than cooperation<sup>43</sup>.

Aside from this, there are several other specific difficulties in the relations between Morocco and Algeria that favours confrontation over cooperation. On the one hand, to cooperate both states should accept the *status quo* based on regional equilibrium, which is very difficult due to the fear of each of them that, in case both accept it at a given moment, the other part could change it in the future. Both states, Morocco and Algeria, understand that there is no guarantee that a cooperative attitude would be maintained indefinitely over time.

It is from this perspective that we must understand the failure of the Arab Maghreb Union (AMU), arising from the Maghreb summit in Algiers on 10 June 1988, whose intention was to create a “Greater Maghreb”, based on the Arab-Islamic civilisation of its members<sup>44</sup>. Although numerous protocols and cooperation agreements were signed prior to 1994, the limitations of a cooperative security policy in a regional environment where the two major powers continued to compete for leadership by advocating expansionary territorial security policies soon became apparent. Mutual mistrust of each other’s intentions turned the intentions to create the AMU into rhetoric, with the result that the last high-level conference, which should have taken place in 2005, was cancelled due to Morocco’s refusal to participate because of Algeria’s verbal support for the independence of Western Sahara.

However, the failure of this project showed that the balance sought was unstable, because its effects were circumscribed to the temporal space Morocco required to

---

42 ARON, R. (1966). *Peace and War. A Theory of International Relations*, New York, Doubleday, pp.672-75.

43 FEARON, J. (1995). *Rationalist Explanations for War*. *International Organization*, 49, 3, Massachusetts, MIT Press, pp.379-414.

44 BALTA, P. (1990). *Le Grand Maghreb. Des indépendances à l’an 2000*, Paris, La Découverte, pp.236-251.

consolidate its occupation of the Western Sahara and Algeria needed to bring an end to the civil war against the terrorist insurgency of the Islamic Front of Salvation (FIS). As a regional integration project, the AMU could not function as long as the regional states that formed it, mainly Morocco and Algeria, did not have sufficiently strong common interests to favour their membership and both questioned the balance of power seeking to increase their relative power.

If they had truly been seeking their own security based on cooperation, it would have been enough for them to renounce territorial expansion and accept a certain parity in military capabilities that would guarantee the maintenance of the *status quo*. model of regional security based on cooperation would require both Morocco and Algeria to make mutual concessions to correct the exaggerated feeling of insecurity of the other side without risking too much of their own and would have included measures such as unilaterally accepting defensive military doctrines, or modifying the capabilities of forces deployed in favour of defensive ones (Glaser, 2002:501), something that neither state was willing to accept.

An additional factor is the expansionary attitude of both states which could not be justified by on grounds of security<sup>45</sup>, but rather the ideological conception of their security policies. Algeria would have achieved its territorial expansion at the time of independence when, by chance of history, France transferred to the Evian Agreements a considerable portion of the Sahara that had never been part of its territory, placing it in an advantageous geopolitical position. For its part, from the end of the protectorate, Morocco designed a conception of the state based on the idea of “Greater Morocco”, which sought to expand its borders to territories that have never belonged to it.

For both states avoiding over-expansion and limiting their territorial ambition to Western Sahara is a sign of “strategic common sense”<sup>46</sup> since any attempt to dominate the region by force could lead to a painful defeat in the face of a foreseeable coalition of the rest of the states. More than reinforcing security, it is a question of increasing national wealth, regional position, international prestige and strengthening the state through the control of areas or resources outside historical territories.

Thus, expanding the area of territorial control would be preferable to opting for the maintenance of the *status quo* based on cooperation, since it provides both with greater advantages. Even if a mechanism of close cooperation between the two states could be established (such as the failed creation of the Arab Maghreb Union in 1989), neither actor would be willing to cooperate unless it considered the other to be acting similarly<sup>47</sup> which, in a climate of mistrust such as the Maghreb, is very difficult to attain.

The result is that neither accepts that stability in the Maghreb based on equilibrium should be the ultimate goal of the *status quo* and both assume that they should use any

---

45 GLASER (1992). *Op.Cit.* p. 501.

46 MEARSHEIMER (2014). *Op.Cit.* p.210.

47 JERVIS (1978). *Op.Cit.* pp.167-68.

opportunity presented to them to modify it for their own benefit. It can be argued that the territorial advantages obtained by Algeria's independence and the Moroccan aspirations contained in its "Greater Morocco" project have created, in a limited regional context such as that of the Maghreb, the structural conditions that favour confrontation; in these circumstances the balance of power is not sufficient to curb the aspirations of the two states, since both are revisionist and aspire to regional hegemony<sup>48</sup>. The only reason neither state has so far achieved hegemony is because both know that, in a situation of balance of power, "the costs of expansion generally outweigh the benefits"<sup>49</sup>. Only if one of them has a substantial power advantage over the other will it behave more aggressively because it would then have "the ability, as well as the incentive, to do so"<sup>50</sup>.

A further problem arises with the very concept of the *status quo*, seen as something more than conservation of territory. This would include the defence of interests, the influences on other states and regional alliances, the free access to the resources necessary for the country to function, the citizens' approval of government policies, economic development, the prestige of the country, and so on. In other words, all those non-territorial aspects that both states see as affecting their own security. If Morocco and Algeria had the same conception of what the *status quo* means and gave equal importance to all the aspects that make it up, it would be relatively easy to achieve a consensus that favours equilibrium, as discrepancies could be minimised. But when the interests they have to protect are very great and the ideological conceptions on which each state is based are different, it is more difficult for each of them to maintain the *status quo*, as the security dilemma increases and, with it, the potential for conflict between the two states, which requires greater efforts to maintain the equilibrium.

The problem of maintaining the *status quo* becomes insoluble when one state thinks that guaranteeing its security requires it to threaten or attack the other. When both states, Morocco and Algeria, share this belief, or when each of them thinks that the other favours it, there is a spiral of rearmament in which "whoever stops growing, begins to rot"<sup>51</sup>. The same situation could also arise if one or both states think that, when the other feels completely secure, it will seek to capitalise on its advantageous position by attacking the other's territory or interests.

### Managing the security dilemma

The security dilemma explains that, in a context of uncertainty, the state finds itself in the worst-case scenario, that is, in a situation where adjacent states may be

48 JORDAN (2013). *Op. Cit.* p.24.

49 MEARSHEIMER, J (1990). Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War. *International Security*, Vol. 15, No. 1, p.10.

50 MEARSHEIMER, J (2014). *Op. Cit.* p.37.

51 ULAM, A. (1968). *Expansion and Coexistence*, New York, Praeger, p.5.

more powerful than it is; therefore, it tries to increase its power to feel secure. The increase in power of this state increases the insecurity of others who, in turn, increase their power thus giving rise to a cycle of insecurity that can lead to war, even if states do not want to harm each other. As Butterfield states, “the greatest war in history can take place without the intervention of great criminals willing to do harm deliberately: it could be produced between two powers that are desperately anxious to avoid any kind of conflict”<sup>52</sup>. It is the uncertainty and anxiety about one’s neighbours’ intentions that Herz regards as the simple instinct of self-preservation<sup>53</sup> which produces the vicious circle of the security dilemma and leads states into competition for greater power.

For his part, Jervis, the author who has made the greatest contribution by introducing the security dilemma into the doctrinal body of international relations theory, indicates that the dilemma occurs in the anarchic context of international relations, when “the means by which a state attempts to increase its security reduces the security of others”<sup>54</sup>. Although the term “means” tends to refer to the ability of a state to carry out military missions rather than the size of its Armed Forces<sup>55</sup>, the logic of the security dilemma is much broader and includes the decision to expand territorially or to form or participate in alliances<sup>56</sup>.

The logic of the security dilemma thus explains why reinforcing security policy in the case of one of these states can be provocative for the other. The advantages that one state acquires by arming or expanding can be counterproductive, since if one state becomes too strong and, therefore, more difficult to dissuade, the other one feels more insecure, which provokes it to react, thus leading to a decrease in the security of the state that is rearming or expanding<sup>57</sup>. On the other hand, if one state is too weak it may assume “great dangers” with regard to the other, if the latter has aggressive intentions<sup>58</sup>. The consequence would be a process of action and reaction along the lines of what Glaser calls the “spiral model”, a process of progressive deterioration, which translates into a situation of growing tension between the two states as the product of a self-enforcing mechanism<sup>59</sup>.

---

52 BUTTERFIELD (1951), Herbert. *History and Human Relations*, New York, Collings. Pp.19-22.

53 HERZ, J (1951). *Political Realism and Political Idealism*, Chicago, University of Chicago Press, p.157.

54 JERVIS (1978). *Op.Cit.* p.169.

55 SNYDER, G. (1996). *Process Variables in Neorealist Theory*, *Security Studies*, 5, 180-183. Oxford, Routledge, pp.180-183.

56 GLASER, Ch. (1997). *Op.Cit.* Pp.175.

57 GLASER, Ch. (1997). *Op.Cit.* Pp.174.

58 JERVIS (1976). *Op.Cit.* P.58.

59 TANG, S (2009). *The Security Dilemma: A Conceptual Analysis*, *Security Studies*, Vol. 18, 3, p.616.

In this sense the spiral model applied to the to the regional area of the Maghreb obeys a true security dilemma between two states with irreconcilable expansionary interests and its severity is conditioned by physical and material factors, such as technology and geography, and by psychological factors, such as erroneous perceptions<sup>60</sup>. It is precisely the severity of the security dilemma, in the case of Morocco and Algeria, which best explains their propensity to over-expand<sup>61</sup>.

In this environment, when an attempt is made to create a zone of expansion in a geographical space, as it happened with Morocco's occupation of Western Sahara in 1976, this fuels an expansionist security policy that constantly needs to protect what is being acquired, as it grows the intensity with which the other regional power opposes it. Expansion thus creates a cycle of power that entails greater responsibilities and greater commitment, which in turn requires greater power and wear and tear on both sides which have to use an ever-increasing volume of their national power to consolidate gains or to maintain territorial expansion, rather than employing it on other area, such as the country's domestic development. Entering into this perverse dynamic runs the risk of falling into over-expansion<sup>62</sup> meaning that the cost of the additional territorial gains outweighs its benefits<sup>63</sup>. It's a process that is very difficult to break because any withdrawal or abandonment, even in a space that is not considered strategic, is interpreted in the competitive context of the Maghreb, as a symptom of weakness, which in turn gives the rival power an incentive for its own expansion.

Thus, although Morocco and Algeria constitute a paradigm of the security dilemma, both states have traditionally ignored this axiom and have tended to establish very high levels of security for their own country, believing that politics is fundamentally security policy and that it is reduced to a simple question of military capabilities. Not understanding that any attempt to increase their own security normally translates into reducing it - due to the reaction of the other regional contender that interprets it as reducing its own - both states have come to assume that, in the face of any doubt, a higher level of rearmament and a greater commitment to territorial expansion are sufficient to increase their own security.

In this sense, Morocco and Algeria understand that if they were too sensitive to the security dilemma, they would run the risk of interpreting the aggressive behaviour of their regional competitor as that of a state that feels insecure but that, nevertheless, only seeks to maintain the *status quo*. The result would be disastrous as they could be defeated by their adversary. No government that considers a war possible, even if it does not want it, said Bismarck, "would be so foolish as to leave to the enemy the

---

60 TAGLIAFERRO, J. (2000-2001). Security Seeking under Anarchy: Defensive Realism Revisited, *International Security*, Vol. 25, 3, 159. Massachusetts, MIT Press Stable, p.137.

61 SNYDER (1991). *Op.Cit.* p.317.

62 Ibid, p.24.

63 GILPIN, R. (1981). *War and Change in International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press. Ch.4.

choice of time and occasion and to wait for the moment which is most convenient for the enemy”<sup>64</sup>. By failing to understand the reasoning behind the security dilemma, the result is a situation of greater tension between Morocco and Algeria, resulting from higher levels of rearmament than it is objectively required to maintain the *status quo*.

The reason why both states design their security policies on the basis of the security dilemma is the difficulty they have in expressing their peaceful intentions given the risks involved in doing so in a context such as the Maghreb, where the concept of security is so deeply pronounced. The reality is that both Morocco and Algeria would find it very difficult to change their security policies and use a policy of external signs to express their peaceful intentions and avoid competitive relations. Achieving an adequate security balance between the two states at low armament levels is very difficult to get given the high risks of an inadequate calculation of the chances of success. This explains why both Morocco and Algeria have traditionally tended to calculate in a very conservative manner, accepting levels of rearmament higher than those objectively required to guarantee their security vis-à-vis the other.

From this perspective, if we were to admit *a priori* that the security policies of Morocco and Algeria are guided by the security dilemma, and given that both have similar geopolitical weight, it would be possible, in an environment of trust and non-expansive security policies, to achieve an increase in the security of both over lower levels of rearmament, in accordance with the proposition of the security dilemma.

The problem is that both states behave in accordance with the proposition of offensive realism and make a security analysis based on the worst-case scenario and adopt expansionist and rearmament policies. Consequently, cooperative measures that seek to reduce the level of confrontation between the two states tend to be side-lined despite the fact that both have an objective interest in the mutual restriction of their armament levels through arms control<sup>65</sup>.

The consequence is that Morocco and Algeria seek to satisfy their interests and ensure their security in a way that produces continuous competition between them. When one of the states adopts an expansive security policy and equips itself with military forces that are larger or more threatening to the other than necessary, a negative spiral on reciprocal intentions ensues ending up in reducing the security of both. This happens because both are of the opinion that it is military power that ultimately guarantees the security of the state and they base their security policies on this concept.

These conventions are what define the security policies of Morocco and Algeria and make it very difficult for both states to develop compatible and cooperative security policies aimed at maintaining a stable *status quo*, as both tend to believe that their

---

64 FISCHER, F. (1975). *War of Illusions*, New York, Norton, p.461.

65 SCHELING, T., HALPERING, M. (1961). *Strategy and Arms Control*, Twentieth New York, Century Fund, p.2.

security is based on the principle of the insecurity of the other. Unlike other regional security systems such as the European Union, in which security between states is achieved through foreign and defence policies characterised by moderation and the resignation of expansion<sup>66</sup>, in the Maghreb, on the contrary, it is more difficult to negotiate and give in to achieve mutual security<sup>67</sup>, which makes the security dilemma seen from the perspective of offensive realism very difficult to manage.

### “Territorial greed” and the security dilemma

As noted above, both Morocco and Algeria seek to increase their security by maximising their national power, so that the more military advantage one has over the other, the more secure it feels, which favours rearmament and territorial expansion, regardless of the influence this has on the other state’s perception of insecurity.

This conception of the offensive realism of the security policies on the part of both regional powers diminishes the importance of the security dilemma, which considers that military advantages can be counterproductive, since they make the other state more insecure and, therefore, more difficult to dissuade, leading to a decrease in their own security as an end result. The severity of the security dilemma thus depends on the “greedy” nature of each state. As the Maghreb is a regional system in which the two potentially dominant states are “greedy” and have expansive security policies, the security dilemma is less important, given that both are more concerned with their own security through rearmament and expansion than with the insecurity of their adversary.<sup>68</sup>

Moreover, in a second sense, when trying to reduce one’s adversary’s security one state invariably ends up reducing its own, by increasing the value that the adversary attaches to its own territorial expansion as a way of increasing security. This makes it more difficult for them to be deterred<sup>69</sup>. An adversary who feels weak might find that expansion is desirable, as it strengthens security at its borders by providing strategic depth and, at the same time, greater access to resources are added to its national power<sup>70</sup>.

The combination of both perspectives in the context of the Maghreb, makes both Morocco and Algeria seek, in general, to maximize their national power behaving as expansive states, rather than as peaceful states that seek simply to guarantee their

---

66 TALIAFERRO (2000-2001). *Op.Cit.*, p.159.

67 TANG (2009). *Op.Cit.* Pp.587-623.

68 GLASER (1997). *Op.Cit.* p.190.

69 *Ibid*, p. 177.

70 LIBERMAN: (1996). *Does Conquest Pay? The Exploitation of Occupied Industrial Societies*, New Jersey, Princeton University Press, p.16.

own security, avoiding any rearmament or expansion that makes your neighbor feel insecure. In doing so, they end up achieving the opposite effect as it is a decrease in it.

Nevertheless, the security dilemma continues to have a substantial usefulness in the regional system of the Maghreb in order to explain why states whose security policies follow selfish patterns of behaviour of an expansionist nature can, despite this, have a positive interaction. Given that the policies of both states are geared towards security interests, the security dilemma applies irrespective of the expansionary intentions of both states<sup>71</sup>.

The security dilemma is so exacerbated in the Maghreb that it can be considered a flawed one that follows the pattern of a growing cycle of action and reaction. Both sides fear one another both as a consequence of the uncertainty and fear generated by their security policies and external behaviour that both states end up feeling insecure.

As this is a particularly intense security dilemma, both states may decide that their security requires them to pursue an expansive policy so that their intentions become aggressive, forcing them to become realist offensive states. In this way, the security dilemma is transformed into a spiral that takes the form of a “mutual threat, or stalemate”, a situation in which both states become mutually aggressive<sup>72</sup>. This indicates that the security dilemma, applied in this case to the Maghreb, is universal and not merely conditional<sup>73</sup>. There is no dichotomy according to which Morocco and Algeria seek to increase their security and, at the same time, try to maximize their relative power since “there is no possibility to draw a dividing line between the will-to-live and the “will-to-power”<sup>74</sup>. As history shows, the security dilemma, rather than a moderating element, has in many cases been the main cause of conflicts. Many preventive wars that have been justified on the basis that the security dilemma conceal expansionary intentions<sup>75</sup>, as they really resemble expansionary wars motivated by the security dilemma itself<sup>76</sup>.

### Imperialist security dilemma versus deliberate security dilemma

The Maghreb represents a situation described by Snyder as an imperialist security dilemma in which “at least one of the states in the system wants to expand, even if this

71 ROE, P (2001). Actors' Responsibility in Tight, Regular, or Loose Security Dilemmas, *Security Dialogue* 32, nº 1, pp.103–16.

72 TANG, S. (2009). The Security Dilemma: A Conceptual Analysis, *Security Studies*, 18:3, p. 618.

73 GLASER (1997). *Op.Cit.*, pp.174, 190-91, 199-200)

74 NIEBUHR, R (1960), *Moral Man and Immoral Society: A Study in Ethics and Politics*, New York, Charles Scribner' Sons, p.42.

75 TAGLIAFERRO (2000-010), pp.147-49.

76 Of the ten cases identified by Taliaferro as security-motivated aggressions, only the Chinese intervention in the Korean War was basically motivated by a security dilemma. In the rest of the cases, at least one of the parties had aggressive intentions.

implies some risk to its security”<sup>77</sup>. This “imperialist security dilemma” arises in the Maghreb as a consequence of a limited regional competition between Morocco and Algeria over territorial interests (Sahel/Sahara) that do not derive from security needs, but are the product of conflicting geopolitical conceptions. To achieve their political goals, the two regional competitors develop offensive military forces with the purpose of intimidating the adversary.

The result is an arms race in which both opponents try to demonstrate that they have sufficient capabilities to achieve their objectives. In this sense, the “imperialist security dilemma” in the Maghreb constitutes a real security dilemma because in a context of acute competition “both competitors may prefer some kind of compromise to a great war, although they are unable to achieve it because the dynamics of the arms race and risky politics make their interests incompatible”<sup>78</sup>.

From a complementary perspective, and quoting other authors such as Wheeler and Booth, one could also speak of a “deliberate security dilemma” to explicitly differentiate it from the unintended security dilemma as originally defined by Butterfield, Herz and Jervis<sup>79</sup>. From this perspective, the Maghreb would resemble a scenario in which a state that initially accepts the *status quo* deliberately adopts offensive security policies to deter another, because it sees itself as bound up in a confrontational relationship with it. This would be the case of Algeria, satisfied with the status derived from the territorial benefits obtained with independence, but in confrontation with Morocco over regional hegemony.

The conventional formulation of the security dilemma explicitly contemplates the possibility that states that accept the status quo (i.e. realistic defensive states) when threatened may deliberately adopt “offensive” strategies to deter alleged aggressors (and even eventually start a pre-emptive war against them). Therefore, this situation of “deliberate security dilemma” would not be a distinctive form of security dilemma, but simply a possible result of the dynamics of a deep or highly exacerbated security dilemma, such as that existing in the Maghreb.

An intermediate solution between the imperialist security dilemma and the deliberate security dilemma is the one defined by Alan Collins that arises when a power that accepts the *status quo* (but is a hegemonic aspirant) pursues a deliberately aggressive policy with its neighbours to intimidate them.<sup>80</sup>. This is a “state-induced” security di-

---

77 TANG (2009). *Op.Cit.* p.610.

78 JERVIS, R. NED LEBOW, R. GROSS STEIN, J. (1985). *Perceptions of the Security Dilemma in 1914, Psychology & Deterrence*, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press, p.166.

79 TANG (2009), p.611.

80 COLLINS, A. (2000). *The Security Dilemmas of Southeast Asia*, New York, St. Martin's Press, pp.10-13.

lemma whose aim is not to overturn the existing *status quo*, but rather to consolidate it by making others too afraid to challenge it. This aggressive policy is not a precursor to war; instead, it is designed to provide security to the state by requiring others to feel insecure. The state seeks a position of hegemony, and the security dilemma can arise in this situation because it is unlikely that other states can distinguish this approach from that of a revisionist state that harbours evil intentions.

As Collins mentions the security dilemma can still operate between an aspiring hegemon aggressively seeking hegemony and its neighbours if the hegemon does not seek war but simply the submission, or the weakness of those<sup>81</sup>. Such would be the case of Algeria, whose deliberate aid to the insurgency in Western Sahara would be aimed at weakening its adversary, Morocco, with the ultimate aim of becoming a hegemon in the region.

Regardless of how we wish to qualify the security dilemma in the Maghreb, the region presents a scenario in which two potentially dominant states, Morocco and Algeria, act as antagonists competing for regional primacy, with the ultimate aim of becoming hegemons. To this end, they adopt expansionary security policies that ignore the fact that, with their implementation, they pose a security dilemma to their adversary that is aggravated by the problem of perception. The lack of information on the intentions of the other party feeds regional competition and diminishes the possibilities of cooperation. As a consequence the risk of conflict is maintained as long as the competitive foundations of their security policies persist.

## Conclusions on the application of the theory of offensive realism to the Maghreb

The realistic offensive vision of international relations makes us contemplate the Maghreb as an anarchic regional system in which its member states define their security policies according to their national interests without being subject to higher instances capable of forcibly imposing their authority. International institutions such as the United Nations, the African Union or the European Union act as a moderating factor on their security policies, but they are not sufficient to modify them. Both states are sovereign, but also dependent, which means that they cannot do what they want, nor cease to be influenced by the other, or get everything they propose. And both assume that their level of strategic autonomy depends on their size, wealth, population and territorial extension.

At the same time, the Maghreb constitutes a balanced bipolar system in which two potentially dominant states, Morocco and Algeria, seek to maximise their power to become hegemons in the same geographical region. Both try to impose themselves on the other, while at the same time opposing the other regional power from interfering in the area of action they consider to be their responsibility. The relatively large size of

---

81 COLLINS (2000), pp. 10-13. COLLINS, A. (2004). Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association. Vol. 39(1), pp.32-34.

these two regional powers gives them a greater capacity and incentive to try to control the system to their advantage, and so they both design their policies autonomously without taking into account the security considerations of the other regional competitor. The result is increased competition for regional leadership and a continued questioning of the balance of power.

In the regional security system of the Maghreb, Morocco and Algeria are positioned according to their national power and this is estimated by comparing one against the other. Given that both states have greater capacities than the other states in the region (such as Tunisia or Mauritania), but not one with respect to the other (their geopolitical weights are comparable), the more absolute power they have and the greater the relative power gradient with respect to the other, the more secure they will feel. Thus, both Morocco and Algeria assume that the only acceptable level of power is to be significantly stronger than the other.

Maximising their position of relative power becomes the “supreme national interest” of both states<sup>82</sup> and their security policies are focused on achieving this, which means that the relationship structure of both powers is characterized by continuous competition. If Morocco rearms, so does Algeria, and if it expands, so does Morocco. In this way, security policies are determined on the basis of the calculation of their individual needs in comparison with the other competing power and the success of this policy is defined on the basis of its capacity to preserve, expand and strengthen the state. *Realpolitik* thus becomes the foundation of security policies in the Maghreb for both states, Morocco and Algeria, and its logic extends over time regardless of the different historical periods to which it applies.

Because of their similar geopolitical weight, the result is the existence of a real balance of power between two powers competing for regional primacy, so that a policy based on the balance of power is the most useful one in order to guaranty security in the region. The balance of power between Morocco and Algeria, the only two states that can potentially become leaders, is the normal behaviour of the Maghreb’s regional security system, as their power in relation to the other is the key to their survival<sup>83</sup>. As soon as one of them appears as a winner the balance of power is broken, as it happened when Morocco occupied the Western Sahara in 1976. The imbalance is compensated for by intensifying the damaged state its efforts to re-establish it, (as Algeria did by supporting the Polisario Front in its armed struggle against Morocco), all without the need for a superior agent to prevent any of them from using all the tools at their disposal to achieve their aims for or against the re-establishment of equilibrium.

Both powers, Morocco and Algeria, have an interest in winning because this makes them hegemon and neither has an interest in the other winning because this would place them at their mercy. This situation favours equilibrium, since by having com-

---

82 WALTZ (2001). *Op.Cit.* p. 37.

83 Abide, p. 210.

parable national powers, both understand that, if one of them breaks the equilibrium and is defeated, the winner takes all and the loser becomes subjected to the stronger.

In this way, the balance between these two states, each with a leadership vocation, means that when one of them potentially appears to be the winner, the other tends to “compensate” it, expanding territorially, increasing its own capacities, or forming alliances with other regional actors (Tunisia, Mauritania) or extra-regional actors (United States, France, Spain). In these circumstances, *balancing* becomes the most logical behaviour, given that the cost of alliances are low and the security of the system is not put at risk.

In the Maghreb, the main cause of regional competition that can eventually evolve into confrontation between the two states is their territorial voracity – the singular expression of which is the conflict in Western Sahara – and not their sense of insecurity as advocated by the security dilemma. However, the fact that both states have expansionist desires does not mean that the security dilemma has disappeared. This would require for both of them that their security policies be peaceful and aimed at defending their own national territories and also each of them be convinced of the benevolent intentions of the other.

But this is not the case in the Maghreb, not only because of the expansive nature of their security policies, but also because both states behave like a sort of “black boxes” that do not provide enough information on the internal processes that regulate their security policy: therefore each state can only deduce the intentions of the other through its observable external behaviour. Morocco and Algeria are never sure of each other’s intentions<sup>84</sup> and so they have to move in the realm of uncertainty and design security policies based on mutual distrust.

The result of such a high degree of uncertainty about each other’s intentions is the negative mutual perception based on mistrust. That explains the decisions of both states to initiate expansive security policies and arms races, thus giving credibility to the postulates of the most offensive realism. As Randall Sweller points out “States acquire more weapons not because they misperceive the security efforts of other benign states, but because aggressive states really want to harm them”<sup>85</sup>.

The hegemonic ambition in a regional context that guides the security policies of Morocco and Algeria serves to explain the confrontation between the two much better than the approaches to the security dilemma, the advantages of the offensive security policy, their perception of insecurity, or the permanent arms race taking place in the Maghreb. In an environment in which each of them has a high degree of uncertainty about the intentions of the other, mistrust, rather than the ideological difference between Morocco and Algeria’s political regimes, becomes the main obstacle to improv-

---

84 MEARSHEIMER (2014). *Op. Cit.*, p. 31.

85 SCHWELLER, Randall L. (1996). Neorealism’s Status-Quo Bias: What Security Dilemma? *Security Studies*, Vol. 5 (3), p. 104.

ing regional security, generating expansionist policies that maintain and perpetuate tension in the region over time.

## Bibliography

- ARON, R. (1966). *Peace and War. A Theory of International Relations*, New York, Doubleday.
- BALTA: (1990). *Le Grand Maghreb. Des indépendances à l'an 2000*, Paris, La Découverte.
- BARNARD, Ch. (1948). *On planning for world government. Organization and Management*. Cambridge, Harvard Press University.
- BERKO: (1966). The Organization of African Unity and the Algerian-Moroccan Border Conflict: A Study of New Machinery for Peacekeeping and for the Peaceful Settlement of Disputes among African States, in *International Organization*, Vol. 20, 1, 18-36.
- BALTA, P. (1990). *Le Grand Maghreb. Des indépendances à l'an 2000*, Paris, La Découverte.
- BULL, H. (2012). *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, New York, Columbia University Press.
- BUTTERFIELD, Herbert. *History and Human Relations*, New York, Collings.
- COLLINS, A. (1997). *The Security Dilemma and the End of the Cold War*, Edinburgh, Keele University Press.
- COLLINS, A. (2004). Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association. Vol. 39(1): 27-44.
- COLLINS, A. (2000). *The Security Dilemmas of Southeast Asia*, New York, St. Martin's Press.
- COPELAND, Dale C. (2000). *The Origins of Major War*, Ithaca, NY, Cornell University Press.
- DAHL, Robert A. (1957): The Concept of Power, *Behavioural Science*, Vol.2, N° 3.
- FEARON, J. (1995). Rationalist Explanations for War. *International Organization*, 49, 3, 379-414, Massachusetts, MIT Press.
- FISCHER, F. (1975). *War of Illusions*, New York, Norton.
- GLASER, Ch. (1992). Political Consequences of Military Strategy: Expanding and Refining the Spiral and Deterrence Models, *World Politics*, Vol.44, 4, 497-538, Cambridge University Press.
- GLASER, Ch. (1997). The Security Dilemma Revisited, *World Politics*, Vol.50, 1, 171-201, Cambridge, Cambridge University Press.

- GILPIN, R. (1981). *War and Change in International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- HERZ, J. *Idealist Internationalism and the Security Dilemma* (1950), *World Politics*, Vol.2, 171-201, Cambridge, Cambridge University Press.
- HERZ, JOHN H (1951). *Political Realism and Political Idealism*, Chicago, University of Chicago Press.
- HOAG, M. (1961). On Stability in Deterrent Races. *World Politics*, 13, 4, 505-527, Cambridge University Press.
- JERVIS, R. (1976). *Perception and Misperception in International Relations*, New Jersey, Princeton University Press.
- JERVIS, R. (1978). Cooperation under the Security Dilemma, *World Politics* Vol.30, 2, 167-174.
- JERVIS, R. NED LEBOW, R. GROSS STEIN, J. (1985). Perceptions of the Security Dilemma in 1914, *Psychology & Deterrence*, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press.
- JOHNSON, Ch. (1966). *Revolutionary Change*, Boston, Little Brown.
- JORDÁN, J. (2013). Enfoques teóricos de los Estudios Estratégicos, Javier Jordán (Coord.), *Manual de Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional*, 15-43, Madrid, Plaza y Valdés.
- JORDÁN, J. (2018). Un modelo de análisis geopolítico para el estudio de las relaciones internacionales, *Documento Marco*, DIEEEM04-2018), Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- KYDD (1997), A, Sheep in Sheep's Clothing: Why Security Seekers Do Not Fight Each Other, *Security Studies* 7, num. 1.
- KISSINGER, H. (1957). *Nuclear Weapons and Foreign Policy*, New York, Harper.
- KISSINGER, H. (1964). *A World Restored*, New York, Grosset and Dunlap.
- KISSINGER, H. (1968). *The White Revolutionary: Reflections on Bismarck*, Daedalus, vol.97, 3, Massachusetts, MIT Press.
- LIBERMAN: (1996). *Does Conquest Pay? The Exploitation of Occupied Industrial Societies*, New Jersey, Princeton University Press.
- MAESTRE, J. (1975). *El Sahara en la crisis de Marruecos y España*, Madrid, Akal Editor.
- MEARSHEIMER, J. (1994-95). The False Promise of International Institutions, *International Security*, Vol, 19, 3, 11-12. Massachusetts, MIT Press
- MEARSHEIMER, J (2014). *The Tragedy of Great Powers Politics*, New York, W.W. Northon&Company.

- MORGENTHAU, H (1963). *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*, New York, Alfred A. Knopf.
- NIEBUHR, R (1960), *Moral Man and Immoral Society: A Study in Ethics and Politics*, New York, Charles Scribner' Sons.
- ROE, P (2001). Actors' Responsibility in Tight, Regular, or Loose Security Dilemmas, *Security Dialogue* 32, nº 1.
- SCHELING, T., HALPERING, M. (1961). *Strategy and Arms Control*, Twentieth New York, Century Fund.
- SNYDER, G. (1984). The Security Dilemma in Alliance Politics, *World Politics*, 36,4. 461-494, Cambridge, Cambridge University Press.
- SNYDER, J. (1991). *Myths of Empire. Domestic Politics and International Ambitions*, Ithaca and London, Cornell University Press.
- SNYDER, G.H. (1996). Process Variables in Neorealist Theory, *Security Studies*, 5, 180-183. Oxford, Routledge.
- SNYDER, G.H (2002). "Mearsheimer's World-Offensive Realism and the Struggle for Security." *International Security*, vol. 27 no. 1, 149-173.
- SPIRTAS, Michael (1996). A House Divided: Tragedy and Evil in Realist Theory, *Security Studies*, vol. 5, No. 3: 385-423.
- SCHWELLER, Randall L. (1996). Neorealism's Status-Quo Bias: What Security Dilemma? *Security Studies*, Vol. 5 (3): 90-121.
- TANG, S. (2008). Fear in International Politics: Two Positions, *International Studies Review* 10, no. 3.
- TANG, S. (2009). The Security Dilemma: A Conceptual Analysis, *Security Studies*, 18:3, 587-623.
- TAGLIAFERRO, J. (2000-2001). Security Seeking under Anarchy: Defensive Realism Revisited, *International Security*, Vol. 25, 3, 159. Massachusetts, MIT Press Stable.
- TRACHTENBERG Marc (2002), The Question of Realism: A Historian's View, *Security Studies* 13.
- TRACHTENBERG, Marc (2016). The Question of Realism, *Security Studies*. DOI: 10.1080/09636410490493877.
- ULAM, A. (1968). *Expansion and Coexistence*, New York, Praeger.
- WALT, S.M 1998). International relations: One world, many theories, *Foreign Policy*, 110, Special Edition, 29-32, 34-46, Washington, The Washington Post Company.
- WALTZ, K (1979). *Theory of International Politics*, Illinois, Waveland Press Inc.
- WALTZ, K (2001). *Man, the State and War*, New York, Columbia University Press.

WALTZ, K (1986). *Reflections on Theory of International Politics: A Response to My Critics*, in Robert Keohane (ed.), *Neorealism and its Critics*, New York, Columbia University Press.

WILD: (1966). The Organization of African Unity and the Algerian-Moroccan Border Conflict: A Study of New Machinery for Peacekeeping and for the Peaceful Settlement of Disputes among African States, *International Organization*, Vol. 20, 1:18-36.

---

*Submitted: January 25, 2019.*

*Accepted: March 15, 2019.*

---

*Bernardo González-Lázaro Sueiras*

*Commander Liaison Officer at Portuguese Defence Staff-EMGFA*

*E-mail: bglazaro@yahoo.es*

## *Defense cooperation between Portugal & Spain within the current european framework*

### **Abstract**

The Member States of the European Union (EU) must assume the responsibility of their Defense and Security in an atmosphere defined by the existence of new threats, a lesser presence on the part of the United States, and the structural challenge that Brexit poses. The loss of military capabilities since the beginning of the crisis makes defense cooperation essential; this has materialized in a recent boost to the Common Security and Defense Policy (CSDP), which has recovered tools such as the Permanent Structured Cooperation (PESCO). Within this context, Portugal and Spain have put forward a new, constructive and convergent bilateral defense cooperation project that is a model of understanding. Through analysis of the possibilities, evolution, justification and importance of the model proposed, this article identifies the key points for the creation of mutually beneficial bilateral defense cooperation that would contribute to the strengthening of European defense.

### **Keywords**

Pooling & Sharing; Smart Defense; Permanent Structured Cooperation; Portugal; Spain.

**To quote this article:**

CUNEO, P. "Defense cooperation between Portugal & Spain within the current European framework". *Journal of the Spanish Institute for Strategic Studies*. 2019, n.º 13, pp-243-274

## Introduction

During the last decade, Portugal and Spain have been developing unprecedented cooperation on matters of Defense, framed since 2017 within the *Bayona Agreement*<sup>1</sup>, which is the broadest and most ambitious legal framework in their history in this area. Thus, and considering the impetus which common defense currently holds in the European Union (EU), it is interesting to analyze the proposed model of cooperation, its possibilities, evolution, justification and importance. The purpose of this article is to introduce the key points for an understanding of how to build a model of mutually beneficial defense cooperation which will simultaneously contribute to the current build-up of European defense.

The development of effective security and defense cooperation has become an essential need for the States of the European continent in the XXI century. In recent years, the EU has been faced with a complicated scenario that has undermined its internal cohesion and its project, and it must react to maintain its position as a global and strategic actor within the multipolar order.

Among the main factors making up this situation are: the impact of the economic and financial crisis with the resulting reduction in defense budgets; the complexity of new threats such as the terrorist attacks in Paris, Brussels, London and Barcelona, to mention only a few; the precarious situation in the East after the annexation of Crimea by Russia; instability in the Mediterranean Sea after the ousting of Gaddafi in Libya, the civil war in Syria and the tragedy of refugees; the growing importance of emerging powers; the new direction of the Trump Administration in the US, which has repeatedly demanded a stronger commitment and contribution from NATO allies to the common defense (Benedicto, 2017, 53; Cózar, 2017, 3); and particularly, the decision of the United Kingdom to abandon the EU (Brexit), as it means the exit of its most powerful military force and of the major opponent to the creation of a European defense independent of NATO (García, 2016, 2).

Considering the circumstances, the necessary reaction lies in giving new thrust to the CSDP, an integral part of the Common Foreign and Security Policy (CFSP) that was reformulated by the Treaty of Lisbon<sup>2</sup>. Although this treaty includes a set of

---

1 *Agreement between the Kingdom of Spain and the Republic of Portugal for Defense Cooperation* signed in Bayona (Pontevedra) on June 22, 2015, ratified by Portugal on October 12, 2016 and by Spain on June 29, 2017.

2 *The Treaty of Lisbon by which the Treaty of the European Union (TEU), and the Treaty establishing the European Union (2007/C 306/01)*, approved in Lisbon on December 13, 2007 and came into force on December 1, 2009. The *Treaty establishing the European Union* becomes the *Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU)*.

tools<sup>3</sup> for the creation of defense cooperation, among which the recently recovered Permanent Structured Cooperation (PESCO) stands out, the projects and initiatives<sup>4</sup> proposed by the EU, the North Atlantic Treaty Organization (NATO) or by associations among Member States, have not obtained, to date, the expected results (Biehl, Giegerich & Jonas, 2013, 7). The European Defense Agency (EDA), responsible for managing communal technological development and construction of new capabilities, has suffered from insufficient funding and its results have so far been limited (Carlos, 2016, 11).

The difficulty in defense cooperation is due mainly to sovereignty issues, to the divergent vision that each State has of the threats to and interests of national security, to resistance towards a possible loss of independence derived from sharing capabilities, or to the protection of national armament industries (Duna and Dăncuță, 2014, 55). However, it is steadily becoming more commonly accepted that “*de jure* sovereignty, without the ability to act, is an empty concept. Being sovereign means providing security and not only being independent” (Drent, Homan and Zandee, 2013, 5). Thus, the main issue is how to bring into being the defense cooperation that seems essential, but which must overcome the afore-mentioned problems.

Starting from a regional perspective, a first option is the use of cooperation mechanisms included in the Treaty of Lisbon, mainly the PESCO; *Pooling & Sharing* (P&S) projects sponsored by the European Defense Agency (EDA); or Smart Defense (SD) and Framework Nation projects proposed within NATO. Another option, using a sub-regional perspective, consists in developing bilateral or mini-lateral<sup>5</sup> clusters of cooperation (Naim, 2009, 10 June; Patrick, 2014, 1; Pertusot, 2015, 40), of which there are several examples in the European area, with different ends and objectives although not necessarily leading to strengthening common defense. An example is the recent European Intervention Initiative (EI2) headed by France, whose Letter of Intent was signed on June 25, 2018 by the Ministers of Defense from ten States (Belgium, Denmark, Estonia, France, Germany, the Netherlands, Portugal, Spain and the United Kingdom).

Spain and Portugal are a relevant case study within European defense cooperation. Both are members of the EU and of NATO, share a geographic, cultural and historical vicinity, and having overcome past disagreements, they are now a model of friendship, cooperation and understanding. The economic crisis has had a strong impact in both

---

3 Permanent Structured Cooperation (Art. 42.6, 46 and Protocol 10 of the TEU); Enhanced Cooperation (Art. 20 of the TEU and 326-334 of the TFEU); the Collective Defense Clause (Art. 42.7 of the TEU); the Solidarity Clause (Art. 222 TFEU); undertaking CSDP missions commissioned by the EU (Art. 42.5 and 44 TEU).

4 Initiatives at a regional level (by the multilateral organizations EU and NATO) and at a sub-regional level (bilateral and *mini-lateral* or clusters of States).

5 Mini-lateralism describes a type of multilateral cooperation where a small number of States or organizations form an association to reach an objective difficult to carry out on a multilateral scale.

countries, which share common threats and interests, a fact that has affected their security and defense capabilities at different levels.

Due to all of this, defense cooperation within the Peninsula has undergone unprecedented stimulus at all levels during recent decades, which started in 2008 with the first meeting of the Hispano-Luso Security and Defense Council (HLSDC)<sup>6</sup> (EFE, 2013, 10 May) and ended when the *Bayona Agreement*<sup>7</sup> came into force on 29 June, 2017. This new legal framework at the highest level includes areas such as defense policy, military cooperation, planning of capabilities, the use of forces or weaponry and defense industries. Upon implementing the Agreement, both countries are coordinating their international stance regarding security and defense issues<sup>8</sup>; they are jointly fighting against international terrorism from the Besmaya Base (Iraq); they support each other in EU Training Missions (EUTM), EUTM Mali and EUTM RCA; they jointly contribute in the creation of the European Battlegroups (EUBG) and of NATO's Very High Readiness Joint Task Force (VJTF)<sup>9</sup> and NATO Response Force (NRF); they coordinate logistical support to its contingents abroad and exchange operational information about areas of common interest, such as the Gulf of Guinea.

This article falls within the area of the study of EU strategy, security and defense. It aims to analyze the defense cooperation being carried out by Spain and Portugal, considering its recent evolution and updating, in order to establish its convergence with the initiatives undertaken in Europe in that area and its contribution to the common defense. Taking into consideration the current factors of change, the intention is to identify the key aspects that may contribute to making the bilateral project a real strategy<sup>10</sup> of cooperation (Lykke, 1989, 3), mutually beneficial and relevant to reinforcing European cooperation in this area. To this end, examination is made of the most recent official communiqués and documents adopted by the institutions and States involved, as well as other relevant academic and doctrinal sources.

Firstly, the current situation of common defense in the EU is dealt with, describing its recent evolution and present impetus. Next, cooperation at the sub-regional level is reviewed, outlining its opportunities and limitations, and proposing the conditions

---

6 The creation of the HLSDC was announced at the Hispano-Luso Summit in Badajoz in 2006.

7 *Agreement between the Kingdom of Spain and the Republic of Portugal for Cooperation in Defense Matters*, signed in Bayona (Pontevedra) on 22 June, 2015, ratified by Portugal on 12 October, 2016, and by Spain on 29 June 2017.

8 Exemplified in the *Position Paper from Portugal and Spain* presented at the Security and Defense European Council in June, 2015. In this document, Spain committed itself to head the EUBG every three year with the support of Portugal.

9 Within the EU, Portugal has confirmed its contribution to the EUBG 2019/1, headed by Spain. Within NATO, the integration of Portuguese forces with Spanish ones is expected in VJTF18 and eNRF18.

10 A strategy is composed of ends, methods and means. The ends are the objectives to be reached; the methods are the ways of organizing and applying the resources, and the means, the areas and activities of cooperation.

necessary for success. Following this, the situation of the bilateral defense cooperation between Spain and Portugal is reviewed, justifying its expedience through analysis of the strengths, weaknesses, opportunities and threats in each of the two countries. Lastly, the model of peninsular cooperation is evaluated, observing how the aforementioned necessary conditions for success are satisfied, and pertinent recommendations are made. The study ends with a summary of the main conclusions reached.

## Problems facing European defense

The lack of political will and commitment in the EU has caused the blocking of the CSDP for years. In a context defined by the reduction of the presence of the US on the continent<sup>11</sup> (Kempin and Scheler, 2015, 46), there are serious shortages for the creation of forces, financing for operations, the formulation of common interests and the definition of strategies that will allow defending them (Alonso 2015, 154).

Although the gaps in capabilities have been identified by the EM in the EU on several occasions, little has been done to fill them (Nissen, 2015, 12). The CSDP has focused more on the prevention and management of crises than on the development of common capabilities and functions related to military issues, including territorial defense and deterrence, which are considered mainly within the framework of NATO (Alfonso, 2015, 172-173). In spite of that, since the first “European Strategy for Security”<sup>12</sup> was presented, major progress has been made, over 30 operations and missions having been developed and which are now present on three continents (European External Action Service – EEAS, 2016).

The coming into force of the Treaty of Lisbon in 2009 helped to consolidate the structures of rapid reaction in situations of crisis and conflict, and to define tools such as the collective defense clause and the PESCO, which have taken a long time to utilize. The first one was activated for the first time in November, 2015, at the request of France after the attacks in Paris (Europapress, 2015). The second was finally established by the European Council on December 11, 2017 (EEAS, 2018), in its “inclusive and ambitious” mode, with the participation of 25 Member States (MS), among which are Spain and Portugal.

Given the difficulty in establishing a PESCO<sup>13</sup>, and in order to mitigate cutbacks in defense, Germany and Sweden suggested the so-called Gante Initiative in 2010, less extensive (Alfonso, 2015) and consistent in the P&S<sup>14</sup> of some capabilities among MS

---

11 From 213,000 troops in 1990 to 64,000 in 2015.

12 *A safe Europe in a better world – European Security Strategy*. Brussels, 12 December, 2003.

13 The financing, direction and management of the PESCO must still be solved.

14 *Pooling* is the combination of efforts by several MS to develop a capacity from which they will benefit jointly. *Sharing* is the use by several MS of a capacity developed by one MS, or the execution of tasks by one country to benefit another one.

(Parent, 2015, 4). This initiative had a very limited result, as did the development of capabilities under the control of the EDA. For its part, NATO proposed the equivalent SD (Pertusot, 2015, 27), oriented towards priority capabilities for the Alliance, but which ended up being limited to capabilities of little relevance: logistical, training and non-cinetic. In both cases, cooperation was limited to matters that were not critical to the MS (Pertusot, 2015, 20), mainly in the field of training, which neither compromised sovereignty, nor implied specialization.

Secretary of State Robert Gates' speech in June of 2011 (Traynor, 2011, 10 June) and the announcement that the US would only provide 50 percent of the capabilities of the Alliance marked the beginning of a new era for defense in Europe in terms of responsibilities (Möling, 2015, 5). The crises in Libya, Syria, Iraq and Ukraine were clear indicators of the level of dependence of the EU with respect to the US, as well as of the growing loss of capabilities of its defense industry (Shanker and Erlanger, June, 2011, 10 June). It was impossible to ignore this imperative any longer, taking into account that the EU had lost 20 percent of its defense capabilities since 2008 (EDA, 2018), and was paying very large amounts for redundancies and uncoordinated national acquisition processes. The continual reduction in defense expenditures had had as a consequence a European structural disarmament, with a numerical reduction of 500,000 soldiers in the EU during the period 2006-2012 (Pertusot, 2015, 25). On the other hand, the cutbacks were aggravated by the demands of the *Treaty on Stability, Coordination and Governance of the Economic and Monetary Union* (TECG)<sup>15</sup> which called for a reduction in public debt to below 60 percent and a deficit lower than 3 percent.

The *European Union Institute for Security Studies* (EUISS) published a report in 2013 (Rogers and Gili, 2013, 9-15) in which it identified several problems that European defense faced: reduction in defense budgets in most of the MS; inefficient investment; inadequate military capabilities; and equipment with insufficiently advanced technology. Furthermore, there was a conflict of opinion between the planning of the forces and the management of the operations; cooperation in defense, industry and technology was limited and a strategic culture that specified when, where and how the EU should use force was lacking, thus defining the real capabilities to be developed (Nissen, 2015, 11). The question of national interests and divergent strategic cultures, fear of the specialization that the P&S and SD imply, and, in short, sovereignty and trust emerged as key limiting elements.

## A new impetus to European cooperation in defense

The European Council reopened the debate about common defense in December of 2013<sup>16</sup>, with the aim of examining defense cooperation in order to support a credible

15 *Treaty on Stability, Coordination and Governance*, signed in Brussels on 2 March, 2012.

16 Conclusions of the European Council 19/20 December, 2013, held in Brussels on 20 December 2013. EUCO 217/13.

and efficient CSDP, fully complementary with NATO. It was decided to undertake actions on three central areas: those of increasing the efficiency, visibility and impact of the CSDP; of boosting the development of defense capabilities, and of strengthening the European defense industry.

The main focus was on improving the rapid response capabilities of the EU, including the EUBG; improving the financing of missions; developing the regulatory framework of European cyber-defense and the European Union Maritime Security Strategy<sup>17</sup>; developing an integrated and competitive European Defense Technological and Industrial Base (EDTIB); and stimulating greater cooperation in the development of capabilities in order to solve essential deficiencies (unmanned air systems, air-air refueling capability, satellites, and cyber-defense communications were given priority under the direction of the EDA).

Within the framework of NATO, the Wales Summit in September, 2014 implied a commitment of all European allies to minimizing the Defense budget reductions (Major and Mölling, 2014, 1). It was decided to reach a defense expenditure of 2 percent of the GDP in 10 years, allocating 20 percent to large projects and Investigation and Development (I+D). In this context, Germany proposed the concept of Nation-framework (Rahbek-Clemmensen and Rynning, 2015, 96), which consists in the creation of clusters of States organized around a nation that provides the main military structure<sup>18</sup> to which the other nations contribute with their capabilities in a complementary manner.

The European Council on 26 June, 2015 simply reiterated the conclusions of the Council in 2013, highlighting the need for a more efficient, visible and result-oriented CSDP, greater development of civilian and military capabilities, and the strengthening of the European defense industry (Cîrlig, 2015, 4). Regional initiatives, sponsored by the multilateral organizations, NATO and the EU, were still perceived as too limited or as a synonym of loss of sovereignty and control over cooperation. Thus, both structures were constituted solely as support platforms and to facilitate cooperation mainly developed at a sub-regional level.

Only a year later, two decisions made at the polls turned into major factors for a change in European defense: on the one hand the victory of Brexit in the United Kingdom (23 June 2016) and on the other, the new Administration in the US (8 November). President Trump had announced during his campaign that solidarity within NATO should be conditioned by the contributions of the allies (Sanger and Haberman, 2016, 20 July), demanding that the level of expenditure agreed upon be reached, and that there be a reduction of European dependency on the US. (Massart, 2017, 1)

---

17 *European Union Maritime Security Strategy*, adopted in Brussels by the Council for General Affairs on 24 June, 2014.

18 An example of this initiative is the current German-Dutch defense cooperation or Griffin Project, as set forth in the Declaration of Intentions between the German and Dutch governments in order to give impetus to their bilateral relations in the area of defense; signed in May, 2013.

The response given by the EU to this situation is defined by the Global Strategy for Foreign Policy and Security of the European Union<sup>19</sup> and by a new agenda for European Defense, defined in the second semester of 2016. The first step was to re-launch the strategic association EU-NATO through a Joint Declaration<sup>20</sup> issued at the NATO Summit in Warsaw in July. In September, the EU Summit in Bratislava opened the way to defining a Road Map<sup>21</sup> for strengthening the Union of the 27 after Brexit, and shortly before year's end, the Global Strategy Implementation Plan and its complementary European Defense Action Plan (EDAP)<sup>22</sup> were approved. These two plans are the concrete results of the new course adopted in order to strengthen European defense, reactivating the PESCO and including the development of capabilities and of the defense industry.

During the Rome Summit on 25 March 2017, Jean-Claude Juncker presented the *White Paper on the Future of Europe*<sup>23</sup>, describing the difficulties that the EU presently faces. The hypotheses with regard to the future were described through five scenarios, starting from the reduction to a single market to an ambitious “doing more all together”. One possible action for breaking the deadlock in the situation was that of “coalitions of interested parties”, collaborating in specific areas of intervention, such as security and defense.

The year 2017 was marked by two essential milestones for European security and defense. The first was the *Communication from the Commission on a European Defense Fund*<sup>24</sup>, designed to coordinate, complement and increase national investments on research for defense, development of prototypes and the acquisition of technology and equipment. The principal argument was global savings estimated at between 25 and 100 billion euros, considering that 80 percent of acquisitions and over 90 percent of research is carried out at a national level. The Commission estimated savings on national expenditure on defense of up to 30 percent annually.

---

19 *A common vision, a joint performance: A stronger Europe*, presented by the High Commissioner to the European Council in Brussels on 28 June 2016.

20 *Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization*, presented in Warsaw on 8 July, 2016.

21 *Bratislava Declaration and Road Map*, presented at the European Council in Bratislava on 16 September, 2016.

22 *Global Strategy Implementation Plan*, presented by the High Commissioner in Brussels on 14 November, 2016. *European Defense Action Plan*, proposed by the Commission in Brussels on 30 November, 2016.

23 *White Paper on the Future of Europe (Reflections and scenarios for the Europe of the Twenty-seven in 2025)*, COM (2017) 2025 of 1 March 2017.

24 *Communication from the Commission on a European Defense Fund*, in Brussels on 7 June 2017. IP/17/1508.

In its meeting on 22 and 23 June 2017<sup>25</sup>, the European Council asked the MS to make an effort to establish the Fund, and it urged them to reach an agreement regarding the proposal of a *European Program for Industrial Development in Defense*<sup>26</sup>. Furthermore, the Council highlighted the need to set up an “integrating and ambitious” PESCO before the end of the year. The Council met again on 19 October, stressing the need for the PESCO, the Fund and the Coordinated Annual Revision for Defense (CARD)<sup>27</sup> to mutually strengthen one another (European Defense Agency, 2018a).

The second milestone was finally reached at the European Council on 14 December<sup>28</sup>, with the establishment of a PESCO by 25 MS (except for the United Kingdom, Malta and Denmark). Furthermore, it was requested that work on the Fund should continue, and that the Program be adopted in 2018 so as to be able to finance the first projects in 2019. Finally, definition was also requested of a specific instrument encompassing all needs for development of capabilities, beginning in 2020.

### Defense cooperation at a sub-regional level: the alternative way

When the time came to select from specific P&S or SD projects oriented towards closing gaps in capabilities, and while the implementation of a PESCO still in its initial phase was delayed, some MS decided to choose an alternative way and establish clusters or bilateral frameworks of defense cooperation (Mölling, 2015, 14). Defense cooperation among MS was not something new, although its objectives were. This mini-lateral way is a response to the need to preserve or create capabilities, given the stagnation of the multi-lateral way, mainly due to the difficulty in reaching a consensus on the divergent interests of the participants.

These are initiatives of variable geometry involving between two and five States, normally neighbors of a similar size and with a common vision of defense; institutionalized at different levels; more or less flexible, and oriented towards operational problems and those of capabilities. (Pannier, 2015, 74). A common aspect of these initiatives is the concurrence of interests (threats, objectives and needs), the existence of a high degree of mutual trust and of a previous history of cooperation (Table I)

---

25 *Declaration by the European Council*, in Brussels on 23 June 2017.

26 *Proposal for A European Program with the aim of giving support to competitiveness and the capability of innovation of the defense industry in the Union*, presented by the Commission in Brussels on 7 June 2017. COM (2017) 294 final.

27 The *Coordinated Annual Revision for Defense (CARD)*, managed by the EDA, aims to identify the shortage in national defense and to facilitate coherence in expenditure, on the basis of transparency, political visibility and the commitment of the Member States. Its full implementation is expected for the autumn of 2019.

28 *Declaration by the European Council*, in Brussels on 14 December 2017

INICIATIVE	FORMAT and CREATION	OBJETIVES
<b>The Élysée Treaty</b> (GER, FRA)	Bilateral Agreement (1963), strengthened in 1988	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Political-military approach</li> <li>· Inter-operability, training of forces</li> <li>· Mixed military units</li> </ul>
<b>The Weimar Triangle</b> (GER, FRA, POL)	Ministerial Declaration (1991)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Political-military approach</li> </ul>
<b>The Visegrad Group</b> (CZE, HUN, POL, SLO)	Meeting of Defense Ministers (1999)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Political-military approach</li> <li>· Inter-operability, training of forces</li> <li>· Industrial and Capability Projects</li> </ul>
<b>NORDEFECO</b> (DNK, FIN, ICE, NOR, SWE)	Protocole (2009)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Inte-roperability, training of forces</li> <li>· Industrial and Capability Projects</li> </ul>
<b>Lancaster House Treaties</b> (FRA, RU)	Bilateral Agreement (2010)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Industrial and Capability Projects.</li> <li>· Inter-operability, training of forces</li> <li>· Nuclear (testing infrastructures)</li> </ul>
<b>Project Griffin</b> (GER, NDL)	Declaration of Intentions (2013) Concept of Nation-framework	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Industrial and Capability Projects In-teroperability, training of forces</li> <li>· Mixed military units</li> </ul>

Table I— Principal sub-regional cooperation initiatives in Europe  
Source: Elaborated by the author using Pertusot, 2015, 29.

Their main advantages are flexibility, acceptability of the projects and the fact that they can reach results very rapidly (Drent, Zandee, and Csteleijn, 2014, 16). In spite of this, the danger of fragmentation that this means at a European level still persists if the result of the improvement of national capabilities is not coordinated in a “cluster of clusters” (Kempin and Scheler, 2015, 48). Undoubtedly, these initiatives can reduce costs and, if they are adequately coordinated, they can contribute to increasing the performance of European defense, building capabilities of regional range; bringing about harmonization and interoperability of military equipment; creating common maintenance and shared training and education as well as common infrastructures; and even creating mixed operational units (Drent et al., 2013, 10).

The sub-regional projects are viewed in contradictory fashion, seen either as being for the improvement of cooperation, or as a limitation to more global initiatives at the European level (Cîrlig, 2015, 6). These options of variable geometry can contribute to the construction of European defense if they are part of the CSDP framework and they promote the general interest of the EU. In any case, the initiatives mentioned have mostly had the aim of preserving national interests, based on specific projects and priorities that have not been able to attract the interest of other MS (Ballesteros et al., 2013, 27).

Three models of cooperation can be distinguished on an ascending scale in terms of sovereignty demands (Drent et al., 2013, 12): (a) Modular, whereby the participants complement and strengthen each other, but the modules are still independent and detachable without cooperation from others (i.e.: the Belgian and Dutch naval cooperation – BENESAM, or the French-British Combined Joint Expeditionary Force – CJEF); (b) Integration, whereby the projection of a capability is possible only when all the participants contribute (i.e.: 1<sup>st</sup> DEU-NDL Force HQ); and (c) Specialization:

the participants split functions and tasks, and are mutually dependent (i.e.: protection of the air space in the Baltic States and Iceland).

Few publications attempt to identify the determining criteria for the success or failure of a cooperation model. It seems obvious that there is not one single formula because cooperation in the area of defense is the result of many interrelated factors, whether they are of a structural nature (strategic cultures or historical experience), or of a temporary nature (cutbacks in budgets or personal relations among political leaders).

One of the first works that analyzed the lessons learned from cooperation in defense was *Surviving Austerity* (Valasek, 2011). Valasek stressed the importance of clusters or “islands of cooperation” as a way to maintain and develop military capabilities in Europe. This concept was later renamed *mini-lateral* cooperation by the *Institute Français des Relations Internationales (IFRI)* (French Institute of International Relations).

In subsequent years, the many works by the Netherlands Institute of International Relations (Dickow, Drent, Landman, Overhaus & Zandee, 2013; Drent, Zandee & Casteleijn, 2014; Drent, Zandee & Maas, 2015), among which the report *Defence Cooperation Models: Lessons learned and usability* (Drent, Hendriks y Zandee, 2016, 3-7) stands out, managed to identify a set of twelve conditions necessary for success: (a) trust and solidarity; (b) sovereignty (understood as the “capability for action”); (c) similar strategic cultures; (d) geographic and cultural proximity; (e) number of members (initially limited); (f) countries and forces of similar size and qualities (mutual trust and understanding compensating asymmetry, as shown by the German-Dutch, Franco-Belgian and German-Danish success); (g) downward and upward process (strong political and military leadership, along with the commitment of the participating personnel); (h) adaptations in defense culture, organization and concepts (multinational thought); (i) alignment in defense planning (similar equipment); (j) standardization and interoperability; (k) realism, clarity and serious intentions; and (l) participation of the Parliaments.

This set of conditions can be used as a measuring tool, making a comparison among the different initiatives and the results obtained from these. Thus, in the example of the successful German-Dutch cooperation (Project Griffin), the compliance with most of the conditions put forward can be seen. In other cases, such as the Visegrad Group, the way in which geographic and cultural proximity facilitate cooperation is illustrated, in spite of its much more modest results.

## Current situation of defense cooperation between Portugal and Spain

Although Portugal and Spain are neighboring countries, for many centuries they did not develop a level of relations in accordance with that situation, nor with the mutual benefits they could thereby obtain. There has been a historic rivalry leading to incompatible projects and international alliances oriented towards the redistri-

bution of the balance of power (Maio, 2013, 15), instead of helping synergy and joint action.

Peninsular bilateral relations have evolved greatly in recent years, as a careful reading of the bilateral Treaties and Agreements bears witness to. Nevertheless, a common history which was not always cordial is evident. Thus, it is interesting to note that in 1939, “Friendship and non-aggression”<sup>29</sup> was talked about, and in the pre-democratic period in 1977, the terms used were “Friendship and cooperation”<sup>30</sup>. In any case, the result of bilateral diplomatic relations in the last thirty years is very positive, and after centuries of complex relations, with periods of approximation and of hostility, a convergence between the two countries and their societies has finally been established.

The progressive alignment of positions and strategies between Spain and Portugal is due to several factors (Chislett, 2004, 2-5): the natural convergence of interests by virtue of their vicinity; the synchronic development of the processes of transition and democratic consolidation; Spain’s admission into NATO (1982); their simultaneous assimilation into the European Communities (1986), and the subsequent development via the different European Treaties. All of this has contributed to revitalizing and multiplying the forms of bilateral relationship, opening new areas of cooperation.

Considering the geographic factor of indivisible vicinity, peninsular economic integration was swift, and solid relations of interdependence were established (Ministry of Foreign Affairs and Cooperation [MAEC], 2016, 5). The two countries have built up a complex framework of bilateral treaties and agreements that ensure the normal functioning of bilateral and cross-border relations. Noteworthy are the aforementioned “Treaty of Friendship and Cooperation” of 1977, which will be revised in the near future (the Government’s Presidency, 2015, 2; Sánchez, 2015, 3); the “Treaty of Valencia” in 2002 on cross-border cooperation between territorial entities and authorities; and the “Albufeira Agreement” in 2008 on cooperation in matters of Portuguese-Spanish hydrographic basins, which are added to a long historical heritage in which the “Treaty of Limits” of 1864 stands out, valid for a century and a half.

Political contacts are numerous and intense, the Spanish-Portuguese Summits initiated in 1983 being the main mechanism of consultation at the highest level and the motor of bilateral relations. At the end of the 27<sup>th</sup> Summit in Vidago (2014), the then Portuguese Prime Minister Pedro Passos Coelho declared, referring to bilateral relations on the Peninsula, that “we are now living in times of difficult choices, of limited resources, that invite us to promote each other’s capabilities of defending our shared interests” (Vieira, 2014, 1). The subsequent summits, held in Bayona (28 June 2015)

---

29 *Treaty of Friendship and non-aggression*, signed in Lisbon on 17 March 1939, as well as the respective additional Protocols of 29 July 1940, 20 September 1948 and 22 May 1970.

30 *Treaty of Friendship and Cooperation between Portugal and Spain*, signed on 22 November 1977.

and in Vila Real (29 May 2017), took place within a context of broad bilateral understanding and commitment to the European project (Observador.pt, 2017, 1).

Since joining the European Communities, peninsular cooperation in the area of foreign policy has been very close, realized through frequent contacts to maintain frequently coinciding positions vis-à-vis the EU. The two countries promote common projects on a regional basis, such as the Iber-American Summits (Ferreira Gomes, 2017, 10-12) and the Defense 5+5 Initiative, this latter having turned into a major forum in the Mediterranean area. At the global level, among others, especially noteworthy is their mutual support at the United Nations Security Council (UNSC) for the candidacies of Portugal (2010-2011) and of Spain (2015-2016).

In any case, there are also limitations which it is important to stress. Moreira de Sá (2015, 70) states in his study on current Portuguese foreign policy that there is a permanent and obvious concern in this area considering the possible loss of individuality, in every exclusive initiative of the “Latin union” or “Iberian bloc” type with Spain. For his part, Aznar Fernández-Montesinos (2015, 4) stresses that it is precisely multilateral cooperation, acting to dilute individual differences, that could be useful as for responding to all possible lack of balance in the exclusive relations between the parties. According to this reasoning, multilateralism could reduce the loss of sovereignty implicit in any agreed relation, providing it with a more equal nature. Within the European context, this favors making possible bilateral or mini-lateral relations among countries with asymmetric potential, which simultaneously reinforces the multilateral framework.

The Government of Spain has made considerable progress during recent legislative terms of office in the area of Security and Defense, which is reflected in documents such as the *Directiva de Defensa Nacional (DDN)*<sup>31</sup> (National Defense Directive) of 2012; the *Estrategia de Seguridad Nacional (ESN)*<sup>32</sup> (National Security Strategy) of 2017; the *Ley de Acción y Servicio Exterior del Estado* (Law of Foreign Action and Service of the State) of 2014; the *Estrategia de Acción Exterior* (Foreign Action Strategy) of 2014, and the *Ley de Seguridad Nacional* (National Security Law) of 2015. All of this defines a new direction, whereby the bilateral sphere and, most particularly, relations with Portugal occupy a place of priority.

For its part, Portugal defined a new *Conceito Estratégico da Defesa Nacional (CEDN)* (National Defense Strategic Concept) in 2013; the *Modelo de Defesa Nacional DEFESA 2020* (National Defense Model) in 2013; the *Lei de Defesa Nacional* (National Defense Law) in 2014, and the document *A Defesa de Portugal* (Portugal's Defense) in 2015, whereby strategies are identified and lines of action are designed,

31 *National Defense Directive 1/2012 «For a necessary defense, for a responsible defense»*, passed in Madrid in July 2012.

32 The *ESN 2017* was passed by Royal Decree 1008/2017 of 1 December, improving the *ESN 2013*, first Spanish security strategy, derived from the revision of the never-implemented *Estrategia Española de Seguridad* (Spanish Security Strategy) of 2011.

with a manifest intent to increase bilateral and multilateral cooperation in specific areas of interest.

This recent drive on the part of both countries makes use of fundamental tools such as diplomacy, the Armed Forces, the State's Security Corps and Forces, Intelligence Services, civil protection, cooperation to on development, and economic and trade relations. This opens the way to greater collaboration in the sphere of defense in geographic areas of common interest such as Africa, where Portugal has great experience and keeps active a program of *Cooperación Técnico-Militar (CTM)*<sup>33</sup> (Techno-military Cooperation). The sub-regions of the Sahel, the Gulf of Guinea and the Horn of Africa, identified by both countries as areas of vital interest<sup>34</sup>, are already now represent the main scenario for such cooperation.

### *Legal Framework for Bilateral Defense Cooperation: The Bayona Agreement*

Bilateral relations with respect to defense are presently defined by the *Agreement between the Kingdom of Spain and the Republic of Portugal on Cooperation in the Area of Defense* signed in Bayona in 2015, at a level of International Treaty and in force since 2017. This agreement replaced the former Protocol of Cooperation between the Ministry of Defense of the Republic of Portugal and the Ministry of Defense of the Kingdom of Spain dating from 1998 (Table II).

As an intermediate step, the two Ministries of Defense signed a *Joint Declaration of Intentions to Strengthen Cooperation in the Area of Defense* in 2012, considering that it was necessary to provide the appropriate judicial framework to a level of relationship that already existed *de facto*. The *Declaration* stated the intention to develop a strengthened bilateral cooperation that would contribute to improving regional security and defense within NATO and the EU. Several initiatives in different areas were decided upon: (a) in the area of defense policy, it was decided to review the Protocol of 1998; (b) in the area of General Staffs, to continue holding the meetings of the Peninsular General Staff periodically, effective since 1952, and to boost bilateral cooperation activities; (c) in the area of military cooperation, planning of capabilities and the use of forces, to explore the joint development of capabilities within the framework of P&S and SD; and (d) in the area of cooperation regarding armament and defense industries, to intensify cooperation in the priority areas of aeronautics, naval affairs, communications, information technologies, and demilitarization.

33 The Portuguese Armed Forces keep active *CTM* (Techno-military cooperation) with several countries in on the continent, with the presence of advisors and instructors in Mozambique, Angola, Guinea-Bissau, São Tomé e Príncipe and Cabo Verde.

34 GOVERNMENT OF SPAIN. (2014). *Foreign Action Strategy* (Ministry of Foreign Affairs and Cooperation, Ed.). Madrid: Government of Spain. GOVERNMENT OF PORTUGAL. (2013). *Strategic Council for National Defense*. Lisbon. Government of Portugal.

<b>Protocol of Cooperation between the Ministry of National Defense of the Republic of Portugal and the Ministry of Defense of the Kingdom of Spain (1998)</b>	<b>Agreement between the Kingdom of Spain and the Republic of Portugal on Cooperation in the Area of Defense (2015)</b>
<p>- Based on the Treaty of Friendship and Cooperation (1977)</p> <p>- Areas of Cooperation:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>7. Exchange of international defense policy, organization and management of Armed Forces personnel, military education and training, exchange of courses, hospital and health assistance, and legal systems.</li> <li>8. Scientific and technological research.</li> <li>9. Strengthening the bonds of industrial cooperation</li> <li>10. Promoting mutual knowledge of cultural values.</li> <li>11. Mixed exercises.</li> <li>12. Exchange of points of view: military defense planning, professionalization and modernization; peace-keeping and humanitarian operations.</li> </ol>	<p>- Updates the Protocol (1998)</p> <p>- Includes the Declaration of Intentions (2012)</p> <p>- Areas of Cooperation:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>23. Cooperative Defense/Security Policy.</li> <li>24. Management, training, and exchange of civilian and military personnel.</li> <li>25. Joint actions in technology/industry, research and development, defense material and equipment.</li> <li>26. Defense industry: EDA projects.</li> <li>27. Naval Construction, maintenance and technology.</li> <li>28. Promotion of historical, cultural and sports activities.</li> <li>29. Carrying out of military exercises.</li> <li>30. Planning of capabilities and use of forces.</li> <li>31. Common actions in humanitarian or peace-keeping operations.</li> <li>32. Joint and mixed operations.</li> <li>33. Agreement of national stances before regional and international organizations.</li> <li>34. Sharing of P&amp;S and SD capabilities.</li> <li>35. CSDP: EUBG.</li> <li>36. Maritime security.</li> <li>37. Military telecommunications.</li> <li>38. Joint actions in cases of emergencies and catastrophes.</li> <li>39. Air defense, overflights and landings, and search and rescue operations.</li> <li>40. Management of air space.</li> <li>41. Operational/transit air traffic.</li> <li>42. <i>Cyberdefense</i> and global terrorism.</li> <li>43. Energy and climate.</li> <li>44. Geographic, cartographic, hydrographic, oceanographic and meteorological activities.</li> </ol>

Table II – Evolution of the Bilateral Agreements (1998-2015)

Source: Elaborated by the author.

All of these initiatives as well as new ones have been included in the *Bayona Agreement*. This new judicial framework consolidates the *CLESD*, presided over by the Heads of Government, as the fundamental structure for the direction and management of cooperation on security and defense.

### *Reasons for peninsular cooperation on defense matters*

In 2012, the then Minister of Defense Aguiar Branco declared that Portugal and Spain could jointly build up military capabilities, justifying this in saying that “we cannot hope that we alone will have the strength to be actors for security, not only secondary but rather irrelevant, such as is demanded in terms of national defense” (Silva Machado, 2012, 18 September).

PORTUGAL	SPAIN
<i>Conceito Estratégico da Defesa Nacional</i> (2013) <i>Modelo de Defesa Nacional DEFESA 2020</i> (2013) <i>Lei de Defesa Nacional</i> (2015) <i>A Defesa de Portugal</i> (2012)	<i>Directiva de Defesa Nacional</i> (2012) <i>Estrategia de Seguridad Nacional</i> (2017) <i>Ley de Seguridad Nacional</i> (2015) <i>Estrategia de Acción Exterior</i> (2014) <i>Ley de Acción y Servicio Exterior del Estado</i> (2015)

Table III– Key documents for security, defense and foreign action

Source: Elaborated by the author.

Nevertheless, justification for the need of peninsular cooperation in defense matters is not due only to the economic crisis. Thus, for example, the *Directiva de Defensa Nacional* (National Defense Directive) of 2012 explicitly states that Spain will actively and responsibly participate in NATO initiatives that favor national and collective interests; in the configuration and advance of the CSDP and the PESCO; and that it will strengthen bilateral relations with those actors holding shared threats and interests, who could provide stability in their context of proximity or improve the strategic position of the country.

It seems relevant for this study to carry out a comparative analysis of the essential documents on security and defense matters of Portugal and of Spain (Table III), contrasting their interests, threats, strengths, weaknesses, and international contexts of action in order to understand the causes that justify the implementation of bilateral cooperation and the mutual benefit to be obtained.

The approach taken by each of the two countries holds certain differences. Portugal uses a key document, the *Conceito Estratégico de la Defensa Nacional* (National Defense Strategic Concept), to set forth all aspects regarding the State's defense and foreign action. For its part, Spain uses two documents, the *Estrategia de Seguridad Nacional* (National Security Strategy) and the *Estrategia de Acción Exterior* (Foreign Action Strategy), which take the form of interministerial systems defined by specific laws.

	PORTUGAL	SPAIN
<b>INTERESTS</b>	6. Assert its presence in the world. 7. Consolidate its integration in a solid network of alliances. 8. Defend the legitimacy and foreign credibility of the State 9. Value the Portuguese communities. 10. Contribute to promoting international peace and security.	8. State Defense: territory, access, population, constitutional order, sovereignty and independence. 9. Factors deriving from Spain's geographic situation and maritime condition. 10. Use of maritime and air communication routes. 11. Supply of basic resources. 12. Peace and stability in the Mediterranean. 13. Cooperation with Latin America 14. Promotion of international peace and security.
<b>THREATS</b>	10. Terrorism. 11. Proliferation of weapons of mass destruction (WMD). 12. Transnational organized crime. 13. Cybercrime. 14. Piracy. 15. Climate changes, environmental and seismic risks. 16. Occurrence of heat and cold waves. 17. Attacks on land and marine ecosystems. 18. Pandemic and other health risks.	13. Terrorism. 14. Proliferation of WMD. 15. Transnational organized crime 16. Cybercrime 17. Armed conflicts. 18. Vulnerability of maritime space. 19. Vulnerability of critical infrastructures and essential services. 20. Economic and financial instability. 21. Energy vulnerability. 22. Irregular migration flows. 23. Espionage. 24. Emergencies and catastrophies.

Table IV – Comparison of interests and threats.

Source: Elaborated by the author based on Foreign Action Strategy (2014) and National Defense Strategic Concept (2013).

Table IV shows a comparison of the clearly similar interests declared by each country and the main threats considered. Many of the interests include potential areas of cooperation, both countries being members of the EU and NATO, and participants in initiatives in the Mediterranean and part of the Latin American community.

The *DDN* (National Defense Directive) stresses that defense of the MS of the EU is only feasible and sustainable through cooperation. In any case, the main limitation imposed by Spain on cooperation corresponds to the so-called “non-shared threats”. These include Ceuta, Melilla and the sovereign territories in the North of Africa, defense of which cannot be based on international cooperation.

	PORTUGAL	SPAIN
<b>STRONG POINTS</b>	7. Centered on the Atlantic area; 8. Consolidated democratic regime; 9. Participation in the EU, NATO and CPLC; 10. History, identity and cohesion; 11. Cultural and linguistic area; 12. Communities of emigrants	6. Strategic position: Africa, America; 7. Advanced democracy; 8. Open and diversified economy; 9. Infrastructures; 10. Spanish language and diversity;
<b>WEAK POINTS</b>	7. Aging of the population 8. Energy, food dependency 9. Economic-financial imbalance 10. Low economic competitiveness; 11. Inadequacies in the judicial system 12. Problems with land management	4. Demographic weakness: Aged country; low fertility rate; high immigration. 5. Natural resources: scarce water ; energy (70.8% foreign) 6. Foreign presence: companies vulnerable to political decisions; low I+D; few export companies.

Table V – Comparison of strong and weak points.

Source: Elaborated by the author based on Foreign Action Strategy (2014) and National Defense Strategic Concept (2013).

In the cultural area, Portugal and Spain lead two of the largest language communities in the world. According to Durántez Prados (2015, 5-6) there are great possibilities for *Iberophonia* in the globalized world, defined as the multinational area made up of people with Iberian languages, which extends throughout all continents, including thirty countries and over 700 million people. The uniting of this space, strictly respecting the prominence of each country within its area, could constitute an opportunity to increase influence in a world mostly Anglophone.

A high convergence stands out among the different factors analyzed (Table V), which has given rise to common projects for cross-border development and cooperation, such as the distribution of water resources, energy projects and initiatives on infrastructures. The key word in this case is trust, strengthened within the multilateral framework of the EU.

	PORTUGAL	SPAIN
<b>REGIONAL SECURITY CONTEXTS</b>	g) Europe and the EU. h) USA, transatlantic relations. i) North of Africa and the Middle East. j) Sub-Saharan Africa k) Atlantic. l) Asia. Strategic Areas of Interest: <ul style="list-style-type: none"> <li>· Euro-Atlantic area.</li> <li>· Peninsula and the Mediterranean.</li> <li>· South-Atlantic.</li> <li>· India-Asia.</li> </ul>	h) EU i) Mediterranean and Middle East. j) Latin America and the Caribbean. k) Transatlantic Relationship: USA, Canada l) Sub-Saharan Africa m) Asia-Pacific. Australia. n) Rusia. Vital areas: <ul style="list-style-type: none"> <li>· The Sahel.</li> <li>· Horn of Africa.</li> <li>· Gulf of Guinea.</li> </ul>
<b>COOPERATIVE SECURITY</b>	EU 4. NATO 5. UN 6. OSCE	EU NATO UN OSCE

Table VI – Comparison of international contexts

Fuente: Elaborated by the author based on Foreign Action Strategy (2014) and National Defense Strategic Concept (2013)

International contexts (Table VI) and foreign action respectively for each country, together with the same cooperative security structures, are another added value justifying the need for security and defense cooperation. The ESN (National Security Strategy) identifies several strategic contexts in the globalized world and three Vital Areas. For its part, Portugal delimits Strategic Areas of Interest. One form that this common interest takes is the *Position Paper*<sup>35</sup> for multilateral cooperation in the Gulf of Guinea, presented jointly by Denmark, France, Portugal and Spain at the EU in 2015.

### *The Portuguese-Spanish Council for Security and Defense (CLESD)*

The bilateral Summit in Badajoz in 2006 was of major importance in the area of security and defense, due to the decision to create the *CLESD*, under the authority and lead of the Heads of Government. The *CLESD* represented a significant qualitative leap in the establishment of a real and structured Portuguese-Spanish association, within the framework of the Protocol of 1998 which was still in force.

The *CLESD* is structured at three levels: (a) the Council; (b) the Preparatory commission; and (c) the Working Groups: Political-diplomatic dialogue, Political-strategic dialogue, and Peninsular General Staff. The VI *CLESD* (Meeting of the Council) took

35 *Position paper for multilateral cooperation in the Gulf of Guinea*, presented in Brussels on 22 May 2015.

place in May 2017, parallel with the bilateral Summit in Vila Real, and the 6<sup>th</sup> Peninsular General Staff Meeting in November.

On balance, its functioning is very positive, but there is a wide margin for improvement. The main difficulty lies in the form taken by the intermediate level, the Preparatory Commission, responsible for preparation of the meeting of the Council based on the results obtained in the Working Groups. This Commission, or “meeting of eight”, should be formed by the foreign policy and defense policy General Directors, the armament General Directors, and the Chiefs of the Defense General Staff, but it has never met because of the difficulty in coordinating the agendas of these authorities. On the other hand, the only working group that holds regular annual meetings and undertakes an effective follow-up of cooperation is that of the Peninsular General Staffs, where the military aspects of cooperation are dealt with.

In order to achieve maximum performance from bilateral cooperation, it is necessary to solve these structural deficiencies which, in the end, are limiting deficiencies. An efficient model should be the establishment of a bilateral strategy of cooperation, holding objectives within different time contexts. It is a question of building an integral project, with efficient management, control and evaluation organs, which would permit the alignment of political positions, integrate military forces, and coordinate defense industries.

The project is conceptually defined and is now provided with the adequate judicial framework through the Bayona Agreement. The current political, economic and security situation in the EU creates an opportunity window for consolidation of cooperation. Thus, it is essential to continue strengthening trust, to avoid haste, and to identify the areas of complementarity within the two countries.

### *Giving shape to cooperation: Projects, activities and operations.*

According to the Bayona Agreement *and* declarations at successive *CLESD*, the possibilities of peninsular cooperation in security and defense can be as broad as both countries decide: cooperative defense; agreement of national positions; common actions in the international sphere; common and reinforced capabilities; maritime security; management, education, training and exchange of personnel; undertaking of joint exercises; joint management of emergencies and catastrophes; cooperation in joint-mixed operations; joint actions in the areas of technology and industry; cooperation in cyber-defense and in the fight against global terrorism; energy challenges and climate changes; cooperation in geographic and hydrographic activities; and even the promotion of historical and cultural activities.

COOPERATION PORT-SP AT THE REGIONAL LEVEL	
FORCES AND MIS-SIONS Mixed participation	6) NATO VJTF 2018. 7) <i>EU Battlegroup</i> 2019 and 2021. 8) Operation INHERENT RESOLVE (Iraq). 9) EUTM Mali and EUTM RCA. 10) Multilateral cooperation in the Gulf of Guinea.
PROJECTS WITH THE PARTICIPATION OF BOTH COUNTRIES	
P&S (EU)	6) European Air Transport Fleet (EATF). 7) Joint Deployable Exploitation and Analysis Laboratory (JDEAL). 8) Single European Sky ATM Research (SESAR). 9) Maritime Surveillance (MARSUR). 10) Future Governmental Communications via satellite.
PESCO (EU)	4) Military mobility 5) Shared information platform for cyber-threats and response to incidents. 6) Strategic System for Command and Control (C2) for missions and CSDP operations.
SD (NATO)	7) Cluster for the protection of ports. 8) NATO multinational education and training on Cyber-defense (MN CD E&T). 9) Air-land guided precision weapons. 10) Maritime support tankers. 11) Maritime situational information – International Maritime Information Services (MNMIS). 12) <i>SOF Aviation</i> .

Table VII – Cooperation PORT-SP at the regional level

Source: Elaboration by the author based on Minutes from the 61st Peninsular General Staff Meeting (2017)

Among on-going activities at the regional level (Table VII), the coordinated generation of reaction forces within the framework of the EU (EUBG) and of NATO (VJTF, NRF) stands out, as well as the coordinated contribution to multilateral operations in Iraq (Operation Inherent Resolve, OIR) and in the Sahel (EUTM Mali and EUTM RCA). Furthermore, the two countries jointly participate in the development of P&S projects led by the EDA, in NATO SD projects, and in the PESCO projects recently approved by the EU.

The coordination of positions designed to reinforce the importance of the Southern flank of the EU and NATO stands out in the sub-regional area. This is particularly important in a divided Europe regarding the perception of threats because the successive increase of EU and NATO members has moved the European center of gravity towards the East (Drent et al., 2015, 8). Thus, the Northern and Eastern countries in Europe focus their defense on Russia and the crisis in Ukraine, as opposed to Portugal, Spain and other Mediterranean allies such as France and Italy, that show greater concern with respect to the South, justified by the consequences of the Arab Spring, the spread of jihadist terrorism and illegal immigration.

The number of bilateral activities is very high and has constantly increased since 2012. The economic crisis has imposed budget limitations in both countries which have found in cooperation a way to deal with some of their shortages.

## Evaluation of the model of cooperation in peninsular defense: recommendations

Throughout this study, twelve conditions necessary for the success of cooperation in defense have been listed, which it is now necessary to apply to the peninsular project: trust and solidarity; sovereignty (the capability for action); similar strategic cultures; geographic and cultural proximity; number of members (initially limited); countries and forces of similar size and characteristics; downward and upward process; adaptations in defense culture, organization and concepts; alignment in defense planning; standardization and interoperability; realism, transparency and serious resolutions; and the participation of Parliaments.

Trust and solidarity are considered the most important conditions for the undertaking of mixed operations (Rivero, 2017, 2-5). From the declarations at the *CLESD*, the circumstance of the mixed generation of the EUBG and VJTF forces; the cooperation and exchange of information that exists in the Gulf of Guinea; the joint contribution to the fight against international terrorism in Besmaya, as part of Operation Inherent Resolve; the coordination of efforts in the EUTM Mali and EUTM RCA; as well as the maintenance of common stances before NATO and the EU, are strong evidence of the real existence of this condition between Portugal and Spain.

Sovereignty has a special relevance in the peninsular case for several reasons: wariness on the part of Portugal regarding an excessive economic dependency and the loss of international prominence in favor of the senior EU member (Gómez, 2017, 13-14); the issue of the demarcation of the Exclusive Economic Zone (EEZ) between Madeira and the Canary Islands, due to the Salvage Islands being regarded as an inhabitable area (Fiott, 2015, 49-54, 83-86); or the issue of Olivenza<sup>36</sup> (Díaz, 2016, 5 March). Sovereignty being understood as the “capability for action”, cooperation on defense becomes a necessity. Vicinity, shared culture and similar languages facilitate understanding and the success of cooperation.

Portugal and Spain currently have converging strategic cultures, as evidenced by: their postures vis-à-vis the *CSDP* and NATO; their 360° vision and the importance given to the Southern flank; their participation in initiatives such as the Defense 5+5 Initiative, and ongoing mixed operations. However, the existence of exclusive strategic interests is a fact (Portugal’s position in the Community of Portuguese Language Countries, independent cities and territories of Spanish sovereignty in Africa), which, if not properly considered, could limit the scope of the common project.

The existing asymmetry between the economies and the military capabilities of Spain and Portugal is a reality (Table VIII), which could be limiting because of reservations regarding the predominance of the senior EU member, or due to a limited retribution of the junior EU member. As other European examples show, mutual trust

---

36 Olivenza is considered an international conflict area by the CIA.

and understanding, correctly identifying the areas of complementarity, can annul the negative effects of this asymmetry (the examples of Germany-the Netherlands, Belgium-France, Germany-Denmark). The flexibility of the peninsular bilateral model permits establishment of a modular type of cooperation, integration and specialization, going forward within the new PESCO project in the EU.

	PORTUGAL	SPAIN	RATIO
<b>BUDGET 2017 (M€)</b>	2,185	8,623	1:4
<b>Armed Forces</b>	32,992	121,000	1:3.7
<b>Total number of troops</b>			
<b>Army (Land forces) <i>Exército / Ejército de Tierra</i></b>	18,000	77,000	1:4.3
Troops Large Units	Intervention Brigade ( <i>Brigada de Intervenção</i> ) Armored Corps Brigade ( <i>Brigada Mecanizada</i> ) Rapid Reaction Brigade ( <i>Brigada Reação Rápida</i> )	Headquarters/LCC (Valencia) SAN MARCIAL Division: 4 Brigades CASTILLEJOS Division: 3 Brigades The Canary Islands Brigade Ceuta Brigade Melilla Brigade Helicopter Brigade ( <i>FAMET</i> ) Logistics Brigade Sanitary Brigade	
<b>Navy (<i>Marinha / Armada Española</i>)</b>	9,000	21,000	1:2.3
Troops Main ships	05 Frigates 06 Corvettes 02 Submarines 01 Logistics Ships  Naval Fusiliers Corps ( <i>Corpo de Fuzileiros</i> )	01 Aircraft carriers (LHD) 11 Frigates 07 Corvettes 04 Submarines (project S-80) 02 Logistics Ships 03 Transport 02 Amphibious ships Marine Corps Brigade	
<b>Air Force (<i>Força Aérea / Ejército del Aire</i>)</b>	7,000	20,000	1:2.9
Troops Main means	27 F16  06 C130  11 C295 05 P3 Orion  06 EH-101 Helicopters 06 Air Rescue Service ( <i>SAR</i> ) Helicopters	73 EFA 86 F18 02 A310 12 C130 18 CN-235 18 C295 07 P3 Orion 18 CANADAIR 29 Cougar Helicopters 15 Air Rescue Service ( <i>SAR</i> ) Helicopters 04 UCAV <i>Reaper</i>	

Table VIII – Comparison of PORT/SP capabilities

Source: Elaborated by the author based on information from the Spanish Ministry of Defense, 2017. National Ministry of Defense of Portugal, 2017.

Maintenance over time of strong leadership at the political and military levels (downward and upward process) is essential. At this point, democratic alternation

within governments is critical; an alternation might substantially change the strategic culture. The establishment of mutual dependencies and the consideration of cooperation as “State Policy” on a long-term basis could contribute to minimize the effects of such alternation.

Although there may be initial differences between the defense cultures, the organization of the Armed Forces and the concepts of employment and of doctrine, effective cooperation demands the progressive evolution of “national thought” towards “multinational thought”, influencing the consideration of defense priorities. The exchange of liaison officers between General Staffs and of students, the realization of mixed exercises and the joint launching of projects contribute to reducing the problem. Time and an understanding disposition are necessary.

Permanent forms of cooperation call for progressive alignment of defense planning. Mutual dependencies are strengthened when the partners use the same equipment; this results in greater interoperability of their forces and strengthens the model as a result. Transparency is a prerequisite, those responsible for planning thus being forced to seek, first and foremost, potential for multinational cooperation.

Standardization of doctrine and interoperability of equipment is directly related to the ease of establishment of cooperation, because it allows integration of training, supply, maintenance and acquisition of spare parts more easily (an example of this is that of the *European Participating Air Forces*, constituted among the MS that operate F16 fighters in the EU). Portugal and Spain share the NATO doctrine and a strong facility for understanding that contributes to strengthening cooperation.

Reality is also an important condition for success. The Bayona Agreement includes many areas for cooperation that must be developed with clear and attainable goals. Therefore, there is no room for symbolic purposes. Furthermore, the initiatives must be solvent in budgetary terms, and in the assumption of political risk (partial loss of sovereignty and tensions in the defense industry), which is in direct relation to the depth of cooperation. The full activation of the *CLESD*, in its political and industrial aspects, is essential in order to move forward.

The last condition to be considered refers to the participation of the national Parliaments in everything regarding the projection of forces, defense planning, and acquisitions. For real and efficient cooperation, it is necessary to make such cooperation State policy, something which today is undoubtedly a challenge, at the peninsular level.

## Conclusions

Cooperation in defense matters is essential for the MS of the EU at this moment. It is not possible to develop nor to maintain alone the military capabilities that guarantee the security of citizens, given the security, economic and political environment in the last decade. In view of the reality of the situation described, most recently precipitated by Brexit and the warning from the USA stemming from systematic non-compliance

with European responsibilities regarding defense matters, the EU has been forced to react. This has given rise to the establishment of three focal points: the increase of the CSDP, promotion of the development of capabilities, and strengthening of the European defense industry.

The EU is made up of a very heterogeneous group of MS, which has made it difficult to launch an efficient CSDP because this has always been subject to the decisions and reticences characteristic of States with divergent interests. The lack of effective coordination, in spite of the efforts made by the EDA and NATO, has given rise to multiple redundancies and investments based on national interests. Furthermore, the defense industry has not had a competitive and profitable market, having gradually lost its position of prominence.

The causes of the problem include fear of specialization and of loss of sovereignty, differing strategic cultures, or the protectionism of the defense industry itself. However, all of this has been progressively overwhelmed by the demands of reality, making it essential to evolve from the concept of “independent action” to that of “capability for action”. This has been carried out by the MS of the EU in two ways at different speeds: regional and sub-regional.

The regional way has always been the most complicated because it requires the agreement of all those involved, due to which reason it was slowed down until 2017, when the new Global Strategy, its Implementation Plan, the Joint EU-NATO Declaration, the Defense Plan for Action, and the creation of a European Fund for Defense as well as of an Industrial Development Plan were responsible for its resurrection. This has permitted the recovery of tools such as the PESCO which, in its “inclusive and ambitious” modality, is the latest expression of the community’s response to all the current defense challenges.

The sub-regional way, made up of bilateral or mini-lateral initiatives of variable geometry, emerged as a necessary and flexible alternative in view of the difficult progress of multilateral projects. Based on common aspects among closely related members, it has taken on several forms with differing results, not always in line with the regional objectives, and often limited to the satisfaction of national interests.

In this complex environment, bilateral cooperation has emerged in defense matters between Portugal and Spain, which in spite of being two of the MS of the EU and NATO allies most chastised by the economic crisis, have made outstanding contribution to operations by both organizations. Not without reason, in spite of their reduced defense budgets, they currently lead EUTM Mali and EUTM RCA; have jointly generated and led the EUB 2017/2 and VJTF 16, having the EUBG 2019 and VJTF 18 assigned; and participate notably in the *Atalanta* (whose OHQ will likely be in Rota), *Sophia*, *Assurance Measures* operations, and missions of the Air Police in the Baltic, among others.

The peninsular bilateral project, which has undergone unprecedented development in the last decade, is equipped with a top-level, flexible and inclusive judicial framework in the Bayona Agreement, wherein the intention to cooperate in order to

“improve regional security and defense within NATO and the EU” stand out. It is precisely that multilateral orientation, together with mutual understanding and trust that has permitted diffusion of the limitations of sovereignty so as to establish a project convergent with regional objectives. This has been demonstrated by the coordination of positions of the two partners throughout the process of the new impetus in European defense, leading to the conclusion that it is a positive contribution.

Defense cooperation between Portugal and Spain is natural and necessary, justified by common interests and shared threats. However, in order to be truly efficient, it needs to improve the structure of its performance, to have permanent management, evaluation and control organs, to activate all their potentials, and to establish a multidisciplinary dialogue that still does not exist in areas such as armament and the defense industry. On balance, it should be a strategy of real cooperation, enjoying the necessary budgetary support, and backed by a solvent State policy.

The results obtained from cooperation are producing benefits for both countries and for the common European defense to which it contributes. Considering that it is an asymmetric model, it is necessary to maintain the concept of a relationship between equals and of mutual trust, ensuring reciprocal benefit for both parties. Portugal and Spain may currently be one of the best examples of understanding and constructive collaboration in security and defense matters in Europe.

## Bibliography

- Agencia Europea de Defensa. (2018a). Coordinated Annual Review on Defence (CARD). Retrieved May 10, 2018, from [https://www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities/coordinated-annual-review-on-defence-\(card\)](https://www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities/coordinated-annual-review-on-defence-(card))
- Agencia Europea de Defensa. (2018b). Defence Data Portal. Retrieved May 10, 2018, from <https://www.eda.europa.eu/info-hub/defence-data-portal/EDA/year/2013>
- Alfonso Meiriño, A. (2015). La globalización de los asuntos de defensa: capacidades militares, mercado e industria. [*Globalization in defense matters: military capabilities, market and industry*] *Cuadernos de Estrategia Del IEEE*, (175), 141–182. Retrieved from [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE\\_175.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_175.pdf)
- Aznar Fernández-Montesinos, F. (2015). Portugal. Cooperación y seguridad. [*Portugal. Cooperation and security*] *Documento de Análisis Del IEEE 58/2015.*, 19. Retrieved from <http://www.ieee.es/contenido/noticias/2015/12/DIEEEA58-2015.html>
- Ballesteros Martín, M. A., Castillo Chamorro, J. M., Aznar Fernández-Montesinos, F., Ruiz González, F. J., Cortés Velasco, C., & Prieto Palacios, J. J. (2013). *Estudio prospectivo sobre la implementación del concepto “pooling and sharing” en el horizonte de 2020.* [*Prospective study on the implementation of the “pooling and sharing” concept in the horizon of 2020*] *Documentos de Investigación del IEEE*. Madrid. Retrieved from [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_investig/DIEEE-INV-01\\_Estudio\\_Prospectivo\\_TECNALIA\\_IEEE.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/DIEEE-INV-01_Estudio_Prospectivo_TECNALIA_IEEE.pdf)

- Benedicto Solsona, M. Á. (2017). Europa necesita una arquitectura de seguridad más ambiciosa. [*Europe needs a more ambitious architecture of security*] In Ministerio de Defensa. Secretaria General Técnica. (Ed.), *Documentos de Seguridad y Defensa* (2017th ed., pp. 51–78). Madrid. Retrieved from <https://publicaciones.defensa.gob.es/la-arquitectura-de-seguridad-internacional-un-proyecto-en-quiebra-libros-pdf.html>
- Biehl, H., Giegerich, B., & Jonas, A. (2013). *Strategic Cultures in Europe*. (H. Biehl, B. Giegerich, & A. Jonas, Eds.), *Strategic Cultures in Europe. Security and Defence Policies Across the Continent* (2013th ed.). Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-01168-0>
- Carlos Izquierdo, J. (2016). *La nueva Estrategia de Seguridad Europea 2016*. [*The new European Security Strategy 2016*] *Documento Marco 16/2016*. Madrid. Retrieved from [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_marco/2016/DIEEEM16-2016\\_EstrategiaSeguridad\\_DeCarlos.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2016/DIEEEM16-2016_EstrategiaSeguridad_DeCarlos.pdf)
- Chislett, W. (2004). *España y Portugal: de vecinos distantes a socios incómodos* [*Spain and Portugal: from distant neighbors to inconvenient partners*] (No. 46/2004). *Documento de Trabajo (DT) 46/2004* (Vol. DT 46/2004). Madrid. Retrieved from [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/dt46-2004](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt46-2004)
- Cîrlig, C.-C. (2015). *European defence cooperation. State of play and thoughts on an EU army*. Brussels. Retrieved from [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/551346/EPRS\\_BRI\(2015\)551346\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/551346/EPRS_BRI(2015)551346_EN.pdf)
- Cózar Murillo, B. (2017, December). La cooperación estructurada permanente: ¿El impulso definitivo que necesita la política común de seguridad y defensa? [*Permanent structured cooperation: Is it the final impulse that common security and defense policy needs?*] *Boletín Del Instituto Español de Estudios Estratégicos (BIE)*, 8(Octubre/Diciembre 2017), 1095–1145. Retrieved from [http://www.ieee.es/publicaciones-new/boletines\\_IEEE/2017/BoletinIEEE\\_8.html](http://www.ieee.es/publicaciones-new/boletines_IEEE/2017/BoletinIEEE_8.html)
- Díaz, J. (2016). Olivenza todavía es zona de conflicto internacional. [*Olivenza is still an international conflict area*] Retrieved May 10, 2018, from <http://www.lavanguardia.com/internacional/20160305/40218384148/olivenza-espana-portugal-zona-conflicto-internacional-cia.html>
- Dickow, M., Drent, M., Landman, L., Overhaus, M., & Zandee, D. (2013). *Deepening German-Netherlands Defence Cooperation for Europe's Security Needs* (FG.2 No. 1). Berlin. Retrieved from [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/WP\\_FG2\\_2012\\_Overhaus\\_Dickow\\_et\\_al.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/WP_FG2_2012_Overhaus_Dickow_et_al.pdf)
- Drent, M., Hendriks, R., & Zandee, D. (2016). Defence cooperation models. Lessons learned and usability. The Hague, Netherlands.: Netherlands Institute of International Relations “Clingendael.” Retrieved from [https://www.clingendael.nl/sites/default/files/Report\\_Defence\\_cooperation\\_models.pdf](https://www.clingendael.nl/sites/default/files/Report_Defence_cooperation_models.pdf)

- Drent, M., Homan, K., & Zandee, D. (2013). *Bold Steps in Multinational Cooperation*. The Hague, Netherlands. Retrieved from <https://www.clingendael.nl/sites/default/files/Bold Steps in Multinational Cooperation.pdf>
- Drent, M., Zandee, D., & Casteleijn, L. (2014). *Defence Cooperation in Clusters Identifying the Next Steps*. The Hague, Netherlands. Retrieved from [https://www.clingendael.nl/sites/default/files/Defence Cooperation in Clusters\\_web.pdf](https://www.clingendael.nl/sites/default/files/Defence Cooperation in Clusters_web.pdf)
- Drent, M., Zandee, D., & Maas, E. (2015). *Defence matters: more urgent than ever*. The Hague, Netherlands. Retrieved from [https://www.clingendael.nl/sites/default/files/Defence\\_matters\\_report\\_clingendael\\_apr2015.pdf](https://www.clingendael.nl/sites/default/files/Defence_matters_report_clingendael_apr2015.pdf)
- Duna, D., & Dăncuță, R.-C. (2014). The Common European Army Project between the National Defence Preferences of the Member States and the Geostrategic Challenges at the Eastern Borders of the EU. *Eurotimes*, 18, 55.
- Durántez Prados, F. Á. (2015). Paniberismo e Iberofonía Definición y articulación de un espacio multinacional de países de lenguas ibéricas. *Diplomacia. Siglo XXI*, (85), 10. Retrieved from <http://isdiber.org/wp-content/uploads/2015/07/Pan-iberismo-e-Iberofofia.pdf>
- EFE - Redacción Internacional. (2013). Cronología de las Cumbres Hispano-Portuguesas. [*Chronology of the Hispano-Portuguese Summits*] Retrieved May 10, 2018, from [https://www.eldiario.es/politica/Cronologia-Cumbres-Hispano-Portuguesas\\_0\\_131587091.html](https://www.eldiario.es/politica/Cronologia-Cumbres-Hispano-Portuguesas_0_131587091.html)
- Europapress. (2015). Los 28 activan la cláusula de defensa colectiva para apoyar a Francia. [*The group of 28 activate the collective defense clause to support France*]
- European External Action Service. (2016). Military and civilian missions and operations.
- European External Action Service. (2018). Permanent Structured Cooperation - PESCO.
- Ferreira Gomes, N. E. (2017). *España y Portugal en el espacio iberoamericano: coincidencia en las prioridades de política externa*. [*Spain and Portugal in the Iber-American space: coincidence in foreign policy priorities*] Madrid. Retrieved from <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/88e57f8f-e83e-49e4-9817-76551a6b1e8a/DT11-2017-FerreiraGomes-Espana-Portugal-espacio-iberoamericano-coincidencia-prioridades.pdf?MOD=AJPERES&cacheid=1509987679510>
- Fiott, D. (2015). *The Common Security and Defence Policy: National Perspectives*. Bruselas. Retrieved from <http://www.egmontinstitute.be/wp-content/uploads/2015/05/ep79.pdf>
- García González, J. I. (2016). La Unión Europea y la OTAN en el marco de la nueva Estrategia Global de Seguridad de la Unión Europea. [*The European Union and NATO within the framework of the new Global Security Strategy of the European Union*] *Revista UNISCI*, 0(42), 217-239. <https://doi.org/10.5209/RUNI.53794>

- Gómez Adeva, A. (2017). *Documento Opinión 22/2017. Las Islas Salvajes: la mar como punto de encuentro*. [Opinion Document 22/2017. *The Savage Islands: the sea as a meeting point*] Madrid. Retrieved from [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2017/DIEEEO22-2017\\_IslasSalvajes\\_GomezAdeva.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEEO22-2017_IslasSalvajes_GomezAdeva.pdf)
- Kempin, R., & Scheler, R. (2015). L'intégration différenciée peut-elle débloquent la PSDC? *Politique Étrangère*, 80(1), 244. Retrieved from <http://www.ifri.org/fr/publications/politique-etrangere/articles-de-politique-etrangere/lintegration-differenciee-debloquer>
- Lykke, A. F. (1989). Defining Military Strategy = E + W + M. *Military Review*, LXIX(5). Retrieved from <http://cgsc.contentdm.oclc.org/cdm/singleitem/collection/p124201coll1/id/504/rec/10>
- MAEC. (2016). *Ficha País. Portugal. Republica Portuguesa*. Madrid. Retrieved from [http://www.exteriores.gob.es/documentos/fichaspais/portugal\\_ficha\\_pais.pdf](http://www.exteriores.gob.es/documentos/fichaspais/portugal_ficha_pais.pdf)
- Maio, H. T. (2013). *Pooling and Sharing entre Portugal e Espanha: contributos para a definição de uma estratégia*. Instituto Superior de Estudos Militares (IESM). Retrieved from [http://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/9952/1/TII\\_Cor\\_Maio\\_Pooling%26SharingentrePortugaleEspanha\\_final.pdf](http://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/9952/1/TII_Cor_Maio_Pooling%26SharingentrePortugaleEspanha_final.pdf)
- Major, C., & Mölling, C. (2014). The Framework Nations Concept. Germany's Contribution to a Capable European Defence. *Stiftung Wissenschaft Und Politik*, (SWP Comments 2014/C 52), 4. Retrieved from [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2014C52\\_mjr\\_mlg.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2014C52_mjr_mlg.pdf)
- Massart, P. (2017). Make European Defense Cooperation a Reality - Carnegie Europe - Carnegie Endowment for International Peace. Retrieved May 15, 2017, from <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/67817>
- Mölling, C. (2015). *State of play of the implementation of EDA's pooling and sharing initiatives and its impact on the European defence industry*. Brussels. <https://doi.org/10.2861/242800>
- Moncloa. (2015). *XXVIII Cumbre Hispano-Portuguesa*. Madrid. Retrieved from <http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2015/190615hispanolusa.aspx>
- Moreira de Sá, T. (2015). *Política Externa Portuguesa (1ª)*. [Portuguese Foreign Policy (1st)]. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Naim, M. (2009). Minilateralism. The magic number to get real international action. Retrieved May 10, 2018, from <http://foreignpolicy.com/2009/06/21/minilateralism/>
- Nissen, C. (2015). *European Defence Cooperation after the Lisbon Treaty. The road is paved for increased momentum*. Copenhagen: Danish Institute for International Studies (DIIS). Retrieved from [http://www.diis.dk/files/media/publications/publikationer\\_2015/diis\\_report\\_06\\_european\\_defence\\_cooperation\\_after\\_the\\_lisbon\\_treaty\\_web.pdf](http://www.diis.dk/files/media/publications/publikationer_2015/diis_report_06_european_defence_cooperation_after_the_lisbon_treaty_web.pdf)

- Observador.pt. (2017). Cimeira ibérica: novos acordos e mais cooperação transfronteiriça. Retrieved May 10, 2018, from <https://observador.pt/2017/05/30/cimeira-iberica-novos-acordos-e-mais-cooperacao-transfronteira/>
- Pannier, A. (2015). Le « minilatéralisme » : une nouvelle forme de coopération de défense. *Politique Étrangère*, 80(1), 244. Retrieved from <http://www.ifri.org/fr/publications/politique-etrangere/articles-de-politique-etrangere/minilateralisme-une-nouvelle-forme>
- Parent, R. (2015). *Pooling & sharing: Member States' engagement and the support by the EU*. Bruselas. <https://doi.org/10.2861/68811>
- Patrick, S. (2014). The Unruled World. The Case for Good Enough Global Governance. *Foreign Affairs*, 93(1). Retrieved from <https://www.foreignaffairs.com/articles/2013-12-06/unruled-world>
- Pertusot, V. (2015). Défense européenne : enfin du nouveau. *Politique Étrangère*, 80(1), 244. Retrieved from <http://www.ifri.org/fr/publications/politique-etrangere/sommaires-de-politique-etrangere/defense-europeenne-revisitee>
- Rahbek-Clemmensen, J., & Rynning, S. (2015). Le partage des capacités militaires : impasse ou avenir ? *Politique Étrangère*, 80(1), 244. Retrieved from <http://www.ifri.org/fr/publications/politique-etrangere/articles-de-politique-etrangere/partage-capacites-militaires>
- Rivero, Á. (2017). *ARI 47/2017. Portugal y España: los efectos de la crisis en las relaciones institucionales peninsulares. [Portugal and Spain: the effects of the crisis on peninsular institutional relations]* Madrid. Retrieved from <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/7c34ec37-317f-42b4-bb00-2afd139d0212/ARI47-2017-Rivero-Portugal-Espana-efectos-crisis-relaciones-institucionales.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=7c34ec37-317f-42b4-bb00-2afd139d0212>
- Rogers, J., & Gilli, A. (2013). *Enabling the future: European military capabilities 2013-2025: challenges and avenues. European Union Institute for Security Studies - Report* (Vol. May). <https://doi.org/10.2815/31769>
- Sánchez Bardón, L. (2015). Crónica de la semana. España-Portugal: Más primas y menos hermanas. [*Weekly Report. Spain-Portugal: More cousins and less sisters.*] *Goldenspain.com*. Retrieved from [http://www.goldenspain.com/cronica-de-la-semana/669-espana-portugal-mas-primas-y-menos-hermanas?acm=621\\_70](http://www.goldenspain.com/cronica-de-la-semana/669-espana-portugal-mas-primas-y-menos-hermanas?acm=621_70)
- Sanger, D. E., & Haberman, M. (2016). Donald Trump Sets Conditions for Defending NATO Allies Against Attack. Retrieved May 10, 2018, from <https://www.nytimes.com/2016/07/21/us/politics/donald-trump-issues.html>
- Shanker, T., & Erlangerjune, S. (2011). Blunt U.S. Warning Reveals Deep Strains in NATO. *New York Times*, (June 10). Retrieved from [http://www.nytimes.com/2011/06/11/world/europe/11nato.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2011/06/11/world/europe/11nato.html?_r=0)

- Silva Machado, M. (2012). "Pooling & sharing" ibérico. [*Iberian "Pooling & sharing"*] Retrieved May 10, 2018, from <https://www.dn.pt/opiniao/opiniao-dn/convidados/interior/pooling-sharing-iberico-2775674.html>
- Traynor, I. (2011). US defence chief blasts Europe over Nato. Retrieved May 10, 2018, from <https://www.theguardian.com/world/2011/jun/10/nato-dismal-future-pentagon-chief>
- Valasek, T. (2011). *Surviving austerity: The case for a new approach to EU military collaboration*. Londres. Retrieved from [https://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/rp\\_981-141.pdf](https://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/rp_981-141.pdf)
- Vieira, A. (2014). Portugal e Espanha reforçam cooperação na defesa para combater a falta de recursos. Retrieved December 1, 2015, from <http://www.publico.pt/politica/noticia/portugal-e-espanha-reforcaram-cooperacao-na-defesa-para-combater-a-falta-de-recursos-1638648>

---

*Submitted: May 4, 2018.*

*Accepted: May 29, 2018.*

---



*Eisa Younes*

*PhD Researcher at Universidad Autónoma de Madrid ( Spain).*

*E-mail: eisayounes85@gmail.com*

### *Framing and analyzing ISIS through classical management perspectives*

#### **Abstract**

The formulation and implementation of effective counterterrorism strategies require a robust understanding of the dynamics and inter-related organizational elements of the outfits being combated in order to have a balanced all-round view of their strong points and the weak zones that can be focused upon for more efficient operations. Focusing on ISIS and the Jihadist Lone Wolf type, the threats they pose to the Spanish society can be better countered through a proactive approach also underpinned by the imperatives of the organizational elements of these organizations. Supplementing the existing frameworks being used by agencies, an invaluable perspective would be to observe the business and management dynamics within these organizations by creating a blueprint of their different dimensions - their linkages, imperatives, compulsions and the constraints that drive their structure and operations. In this context, the blueprint model introduced by these two types includes the areas of mission, structure, financing, recruitment, and propagation. The model shows the sequencing between the various areas of management with the options chosen by rational leadership in terms of the better fitting according to the internal and external environments and resources at their disposal. An analysis of such progression that results in the internal organization and the capabilities of the entities can then be deployed by the counterterrorism agencies to identify and home in on the specific weak points for optimal results. This Model can be further enhanced to include other areas that would help in creating blueprints for specific terrorist entities operating in any specific environment.

### **Keywords**

Terrorism, counterterrorism, jihadist, ISIS, strategy

### **To quote this article:**

YOUNES, E. "Framing and analyzing ISIS through classical management perspectives". *Journal of the Spanish Institute for Strategic Studies*. 2019, n.º 13, pp- 275-306

## Introduction

With the rising threat of terrorist attacks in Spain, especially the “Lone Wolf” attacks that are patently designed to spur fear and insecurity among the public, there is a need to analyze the terrorist organizations of ISIS and its related lone operators with different perspectives. This will facilitate the formulation of more effective initiatives for deterring terrorist attacks and punishing perpetrators.

State agencies have achieved significant success in combating the menace of terrorism but there always exists a room for enhancing and improving on the perspectives from which the phenomenon can be analyzed in order to obtain better effectiveness therefrom. It also provides a multi-dimensional approach, being another cog in the mechanism to analyzing the entities with a view to framing better countering strategies. The emergence of terrorist entities, their recruitment techniques and their means of obtaining resources can all be viewed as having a commercial angle too. A useful parallel can thus be drawn with conventional business organizations and management strategy approaches in order to provide solutions to curb the potential harm such entities can inflict on societies. Assessment of terrorist outfits as commercially driven entities would provide valuable additional insights into their mechanisms, along with highlighting the strong points and the constraints that exist in these entities. Knowledge of such specific organizational angles would provide the government agencies with better capabilities to plan and mount their campaigns.

## Backdrop

Terrorist attacks continued to hit European countries in 2017, leading to many innocent victims losing their lives, and creating an environment of overall general perception and fear of the unknown amongst the public. The number of failed, foiled or completed attacks in Europe has increased as the following graph shows:

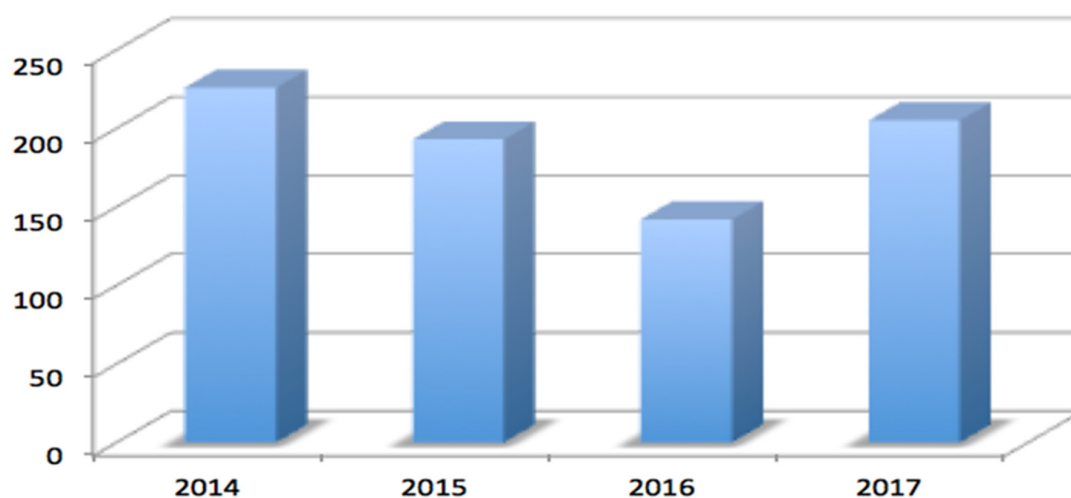


Figure 1 – Number of terrorist attacks in Europe<sup>1</sup>

1. Europol. “Terrorism Situation and Trend Report”. 2018.

The UK experienced the highest number of attacks (107), followed by France (54) and Spain (16). Spain's was a special case as it experienced jihadist attacks after having been relatively safe from such strikes for a long period of time. More critically, the nature of these attacks indicates a high number of separatist and jihadist attacks.

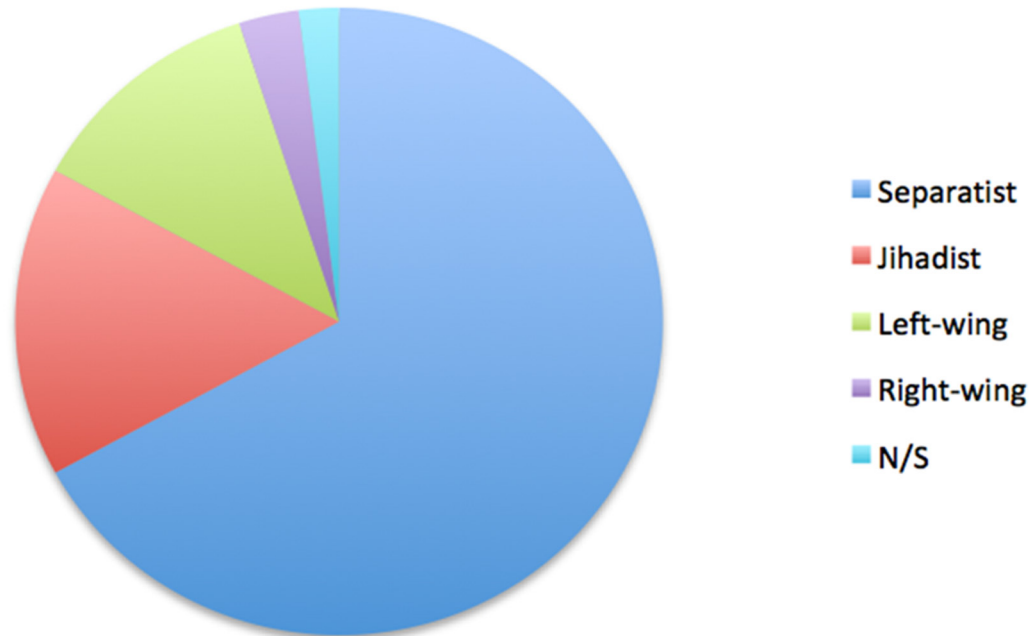


Figure 2 – Types of terrorist attacks in Europe<sup>2</sup>

A total of 33 failed, foiled and completed jihadist terrorist attacks were reported in the EU in 2017, which is more than double the number from last year. Out of these, ten attacks were successful as they achieved the goals of the perpetrators, invariably set as “killing of enemies of Islam” by the terrorists. This led to 62 fatalities with the most casualties occurring in UK, followed by Spain, which suffered 16 deaths. Regarding the degree of sophistication employed, the trend showed a decrease as less specialized measures were used. In cases when high degree of sophistication was required, the attacks were generally abortive, for instance the attack in Brussels when a premature detonation in the incendiary devices placed in a luggage trolley was caused due to poor designing and manufacturing. Alarming, the attack in Parsons Green, where the explosives failed to detonate, could have resulted in a high number of casualties had it been carried out with high quality manufactured components and handled properly.

### Trend regarding ISIS and Jihadist attacks

As the trend shows, jihadists are carefully selecting the targets and goals they want to pursue<sup>3</sup>. Such attacks are being carried out in indiscriminate fashion, designed to

<sup>2</sup> Europol. “Terrorism Situation and Trend Report”. 2018.

<sup>3</sup> Europol. “Terrorism Situation and Trend Report”. 2018.

instill fear in the population, and also against symbols of the Western “hedonistic” lifestyle, together with symbols of authority. The Barcelona attack showed a propensity of the terrorists for indiscriminate killings. Alarmingly, jihadists have demonstrated their capability to remain largely undetected, and to radicalize without suspicion in the garb of religious norms in many instances.

As ISIS is becoming weaker due to concerted global and regional drives, it is spurring its members to carry out Lone Actor (or Lone Wolf as it is usually referred to) attacks. This instruction tends to require them to focus on their countries of origin upon return, generally in Europe and the Middle East region. The propaganda outlets including social media are used to exhort the individuals, also specifying the means of attacks on civilian targets. The authorities are thus faced with a radically altered challenge in setting up counterterrorism initiatives. The planning and support from those outside Europe, as coordinated recently by the lone operators inside the continent is an additional concern. This feature gives the lone operators better execution and planning skills than the conventional model. Those who are especially vulnerable to turning to violence in their own countries are those who have returned from war-torn Syria and have the mandate of causing havoc through individual acts in Europe. These radically inspired individuals who espouse the principles of ISIS have been responsible for the recent rise in UK of such lone actor attacks. For Spain, the phenomenon can be related to in the case of a Danish citizen who was earlier exposed to the warzone between 2012 and 2015. He was arrested on his return from Denmark as a result of a successful surveillance operation. Keeping the costs of terrorism high and having legislative pressure brought to bear on the lone actors will mitigate the bane. Some European countries like Austria have reported an increase even in females attempting to travel to the Syrian warzone. Many of these females married foreign terrorist fighters after coming into contact with them through social media.

## Origins of ISIS

### *Reasons of emergence*

General Jack Keane, a retired four-star general and one of those who masterminded the USA war surge in 2009, explained the rise of ISIS by linking it to a strategic blunder committed by the US administration<sup>4</sup>. He recounts how in 2009, with Al-Qaida practically defeated, President Obama made the mistake of pulling troops out, leaving dangerous men like former allies Maliki to their devices. In July 2010, ISIS was taken over by Abu Bakr Baghdadi, which set the stage for the wider conflict. This was after the death of Abu Omar al-Baghdadi, when Abu Bakr was voted by nine of the eleven Shuraa members to become the head of Al-Qaida

---

4 Hall, B. “Inside ISIS - The Brutal Rise of a Terrorist Army”. *New York: Center Street*. 2015.

in Iraq. His swift rise through the ranks suggests that he had cultivated this move during his time in Camp Bucca prison. For the next few years, several massive attacks were launched in Baghdad, designed to stoke sectarian violence. After the elimination of Bin Laden, revenge attacks were promised and hundreds were killed in brutal coordinated attacks. The campaign picked up steam in July 2012, with the announcement of a new strategy called “Breaking the Walls” – a plan to refuel the group and free jihadist prisoners around the country. This lasted a year, and with the ratcheting up sectarian violence, led to the swelling of ISIS ranks as hardened battle-ready freed prisoners joined. The most devastating event was the fall of Mosul, Iraq’s second largest city in June 2014. The United States and its allies were indecisive and proverbially “looked the other way” as ISIS swept through Mosul, freeing over a thousand jihadists and seizing countless battalions’ worth of sophisticated United States weaponry. The marginalization of Ba’athists by the Iraqi regime had played into the hands of ISIS, as it found a significant core of disciplined fighters disenfranchised with the weak Iraqi regime. The corruption in the Iraqi Army ranks did not help, as it rendered them defenseless to stave off the ISIS onslaught. This marked the significant entrenchment of ISIS through massive land captures in Iraq and in parts of Syria.

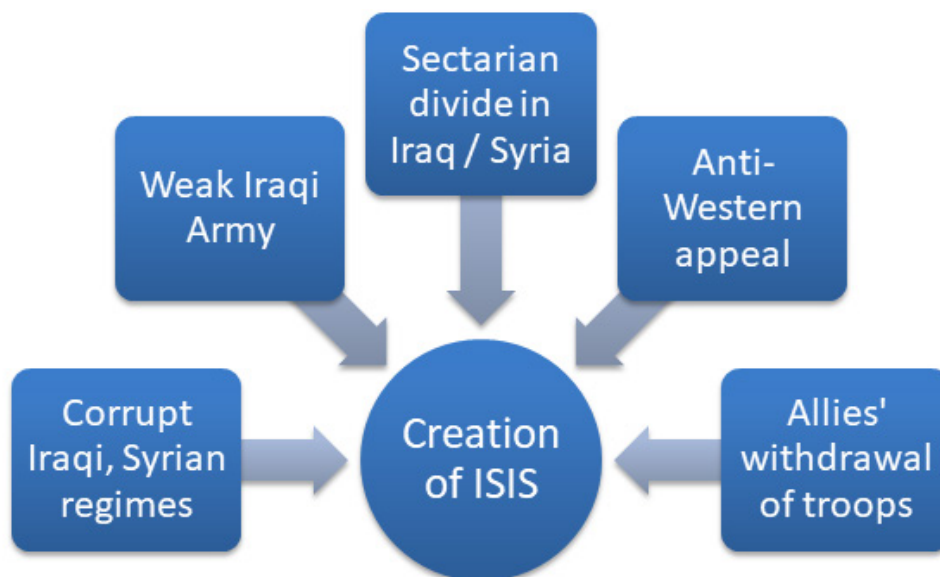


Figure 3 – Creation of ISIS

### *Global Footprint*

With origins in Iraq and Syria, and having surprised the Allied forces with its rapid land conquest spree in 2015, ISIS has progressively lost control over considerable large tracts of land. This has been made possible through concerted military operations by the Allied forces to drive out the elements from total control to constricted zones and confining them to guerilla operations. However, given the flexibility it deploys in its structure and operations, ISIS has leveraged support from the Lone Wolf operators to carry out attacks in other parts of the world.

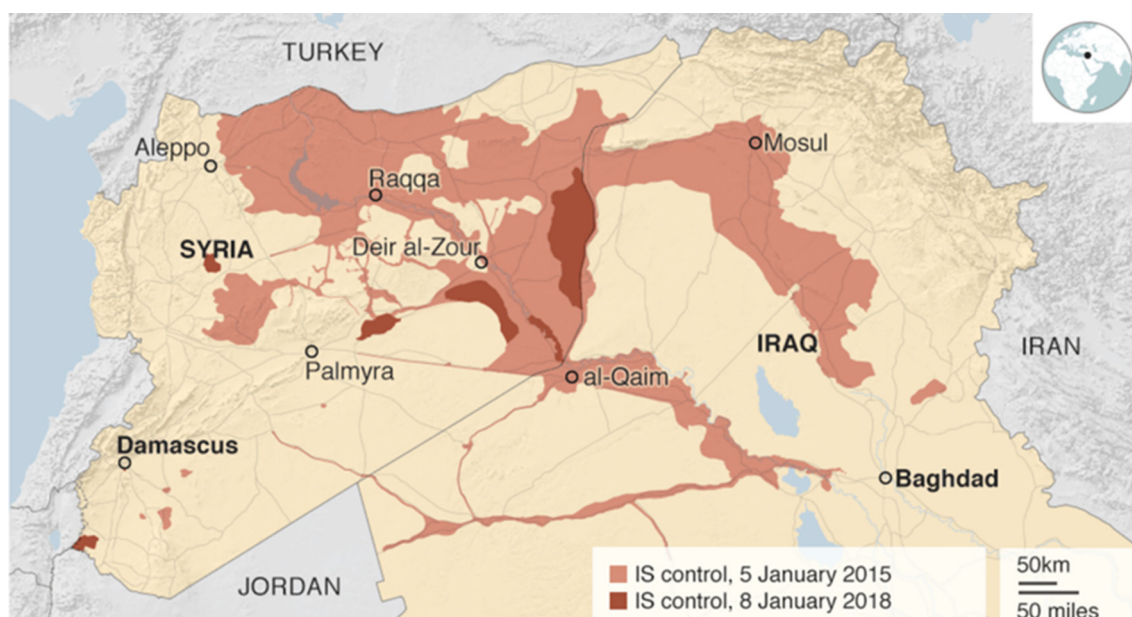


Figure 4 – ISIS Waning Land Capture<sup>5</sup>

## Understanding through tracking business dimensions

A better holistic understanding of the terrorist organizations, with a view to analyzing them from business and management spheres will provide the security agencies with additional flexibility in framing their responses to these outfits. When the framework identifies both the strong and weak points, these can be selectively worked upon, depending on the nature and extent of their strengths or weaknesses. The objective is not to devise a uniform model for use against all outfits, but to work on a specific form that fits the model being used by ISIS and the Lone Wolf operator. These vulnerabilities, as given by different constrained options chosen by these entities as they operate in specific locations would be useful to bear in mind in the formulation of strategies to wreck their plans. Hence, the framework also provides for a mapping mechanism, as the agencies can compare and contrast various organizations through the blueprint identifying the specific weak zones of the respective terrorist entities to target.

The layout of this article includes specific analysis of the various dimensions, along with the countering initiatives that can be formulated, as evolved from the blueprint of the model. It does not aim to be an all-encompassing drive but as an additional tool to be used by security agencies. It is considered that such a model would uncover some weaknesses and vulnerable zones that can potentially be missed through traditional analysis.



Figure 5 - The Basic Business Dimension Framework

<sup>5</sup> IHS Conflict Monitor, 2018.

## Mission

The mission of an organization for a conventional business or for a terrorist one, defines the reason for the organization's existence, along with the values that form the core of its foundation. It announces to the world and to its members, both existing and potential, the actions, attitudes and behaviors that govern its march towards achieving its objectives. It pulls the entity together and provides guidance points in terms of conflict resolution and the strategies pursued by the leadership, with justifications therein for the members to follow. ETA, for example, was founded in 1959 in opposition to the Franco regime, with the avowed mission of maintaining Basque autonomy and preserving Basque culture. The means of achieving the mission included using violence through the strategy of action-reaction-action<sup>6</sup>.

The following table summarizes the various dimensions that underpin the mission of a terrorist organization, along with examples.

Separatist	ETA,LTTE
Religious Radical	AQI, ISIS, Hizbullah
Supremacist	Klu Klux Klan
Socio-Economic model	Extreme anti-abortion (AOG – Army of God), extreme anti-immigration (Klu Klux Klan), anti-capitalism (Anti Capitalist Action) etc.

Table I – Mission of terrorist organizations.

Poverty provides a key opportunity for terrorist organizations to mobilize the masses based on some illusory cause<sup>7</sup>. A more lethal brand of narrative develops when religion is at the core due to brainwashing and the capacity of such outfits to weed out those with low commitment to the cause<sup>8</sup>. A failed economy, allied with social deprivation of the masses, and wide stretches of comparatively lawless areas owing to corruption being rife in the zones, provides the organizations with a ready environment to advance their goals. A popular term developed for this is the “Club Model”<sup>9</sup> where the terrorist organization, for all intents and purposes, takes over the social environment, providing the populace with basic social necessities, carefully tying up the people in a web of organized subservience to further its own causes. The failure of governments in these instances, and in many cases, the issue of a civil war compounding the misery of

6 Tejerina, B. “Protest Cycle, Political Violence and Social Movements in the Basque Country”. *Nations and Nationalism*, 2001, no. 7(1), 39-57.

7 US Government Department of Defence. “Muslim Brotherhood (Al-Ikhwan) Encyclopedia: Islamist Extremism and Terrorism, Jihad and Sharia Law, Relationship to Hamas, Egyptian Uprising and the Ouster of Mubarak, Election of Mohamed Morsi”. Congress. 2012.

8 Shapiro, J. “The Terrorist’s Dilemma”. Princeton, *New Jersey: Princetown University Press*. 2013.

9 Berman, E., & Laitin. “Religion, terrorism and public goods: Testing the Club Model”. *Journal of Public Economics*. 2008.

the local people, provide a breeding ground for entities focused on terrorism to recruit and to mobilize the members.



Figure 6 Club Model – The Process

For counterterrorism agencies, understanding the mission dimension is relevant for absorbing the nature of the social and economic deprivation of the people, especially in the Club Model, thereby leading to the need for social reforms and the uplifting of the areas<sup>10</sup>. Thus, the drive, which became famous in the Gulf War with the notion of “winning hearts and minds”, is designed to dilute the attraction and narrative of terrorist organizations like ISIS. Moreover, in the case of a faulty narrative being propounded, the counterterrorism agencies can work to educate and extricate the people from the influence of such false doctrines through using various social media platforms, and overall by providing aligned education in the areas, allied with developing and promoting a mantra of enlightened moderation amongst the people. This is being done, and can be consolidated, in many cases by recruiting moderate religious scholars and funding local seminaries through the alignment of their syllabi in accordance with the requirements and needs of modern society.

When the narrative of terrorism, as twisted and manipulated from the religious edicts, is defeated, it creates awareness in the people of the exploitative angle and dissuades them from falling into the traps of such orientations. The mission is the beginning of it all, and if it can be shown to be faulty, misguided, illusory or manipulated, it will likely constrain the organization from leveraging its use amongst the masses. Thus, like in the case of conventional organizations, to defeat these organizations at their game, counter-terrorism agencies must understand the mission and where the fault lines exist therein. The use of state media can be used as a major weapon to present a convincing case to the people who can potentially fall for terror narratives. Specifically, in the case of the Lone Wolf operators and ISIS, governments can pull together further approaches to put the false narrative in the limelight through additional media releases and initiatives on social welfare and governance. The lone actor drives inspiration from indoctrination that takes place in the seminaries and through social media. For the terrorists’ numbers

<sup>10</sup> Berman, E., & Laitin. “Religion, terrorism and public goods: Testing the Club Model”. *Journal of Public Economics*. 2008.

and intensity to wane, the counterterrorism agencies must work towards curbing the spread of such material on social media and through keeping checks on other platforms of information<sup>11</sup>. However, with the emergence of new platforms, as will be related to later in the article, governments need to increase their resource allocation to fight through this medium more effectively in order to restrict the ability of the mainstream groups to keep churning out their propaganda and reach lone wolf operators.

### Structure

The organizational and management structure of a terrorist organization has critical consequences both for the organization and for the state and international entities fighting terrorism. A group's effectiveness in achieving its nefarious objectives is determined by its structure as much as it is by its environment. Traditional organizations, with multiple segments and operations can be structured on a departmental or divisional basis. It is a similar case with terrorist networks.

The environment and the constraints shape the organization's structure. A hierarchical vertical structure is favored by entities that require specialization and a firm grip on their members. It also dilutes the preference divergence angle with tighter controls comparatively for the operatives and second-tier leaders. However, given the high level of security threats that come with the hierarchical vertical structure, the organizations morph into cellular ones, as driven by compulsions<sup>12</sup>. An example of this is Hamas, which, when it appeared on the radar of the agencies, quickly reformulated its structure to a cellular form in order to avoid its members being captured. The cellular form gives way to a high level of preference divergence that dissipates the resources of the entity and also provides the counterterrorism agencies with more challenges regarding penetrating the set-ups. It also requires a higher level of monitoring and surveillance.

Historically, when ISIS has control over significant tracts of land, the organization adopts a hierarchical structure, as the security threat is lower. This accounts for the systematic exploitation of the resources at its disposal, including oilfields and the local businesses. Such funding avenues provide an extra pull for the foreign terrorist fighters by dint of the low security threat and a more amenable social environment. A networked structure, on the other hand, lends greater flexibility to the organizations with additional autonomy and longevity also being concomitant features. On the other hand, the hierarchical structure paves the way for efficiency due to specialization through an entity's cells including operations, intelligence and support<sup>13</sup>. Some powerful organizations including the Red Army faction in Germany, the Red Brigades in Italy and the PLO have employed this structure.

---

11 Europol. "Terrorism Situation and Trend Report". 2018.

12 Shapiro, J. "The Terrorist's Dilemma". Princeton, New Jersey: Princetown University Press. 2013.

13 Nacos, B. L. "Terrorism and Counterterrorism". Routledge. 2016.

In terms of advantages conferred by hierarchical settings, the entity can be compared with a military outfit with clearly defined lines of authority and responsibility, accountability of the operatives and functional units and specialization in the ranks<sup>14</sup>. A clear-cut hierarchy brings with it the advantage to members of a lucid understanding of the roles and authority dimensions, and firmer control of subordinates. Research has shown the greater lethality of organizations that have been formed on this mode of structure<sup>15</sup>. However, as is the case with the Lone Wolf type set-ups, they pose a greater danger to the European societies due to the element of surprise and embedded sleeper cells that can be triggered at a low cost to the mainframe groups abroad<sup>16</sup>. Disadvantages concerned with the networked structure thus include the dissipation of resources and focus, disjointed and individualistic responses of the different network sub-leaders leading to a strategic misalignment. The IRA faced this dilemma with a lack of synchronization and much internal strife between the cells when it came to furthering the objectives espoused by the leadership. Going back to the example of ETA, campaigns were sustained initially through operational flexibility due to the hierarchical structure.

ISIS, when it had control over large tracts of land, for example in 2008, employed an “M-form” multidivisional hierarchical form where a central management structure with functional bureaus is replicated at the lower levels geographically<sup>17</sup>. This was very similar to the one used by Al-Qaida in the late 1990s. Such a structure, also known as isomorphism, enabled ISIS to use bureaucracy and a formal hierarchy to help the militant cells perform their operations. The governorate-level structure for Anbar, picked up from documents seized by a local militia, which was helping the coalition forces in March 2007, shows a structure quite similar to that of Al-Qaida, with the *Emir* presiding over different committees and the sector *Emirs*.

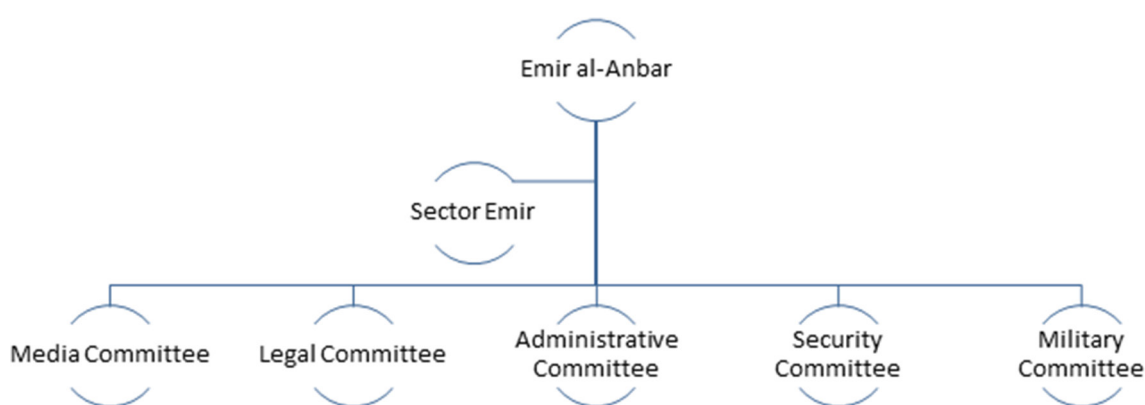


Figure 7: ISIS Hierarchical Chart for the Anbar Governorate, 2007

14 Heger, L., Jung, D., & Wong, W. “Organizing for Resistance: How Group Structure Impacts the Character of Violence”. *Terrorism and Political Violence*, 2012, no. 24, 743-768.

15 Shapiro, J. “The Terrorist’s Dilemma”. Princeton, *New Jersey: Princetown University Press*. 2013.

16 Europol. “Terrorism Situation and Trend Report”. 2018.

17 Nance, M. “Defeating ISIS”. *New York: Skyhorse Publishing*. 2016.

In turn, the different Committee *Emirs* had a sub-functional hierarchical system with significant land capture providing the leverage to operate in this fashion.<sup>18</sup>



Figure 8: ISIS Provincial Organizational Chart for the Anbar Governorate, 2007

The above hierarchical structure gives way to a cellular form when land capture is degraded, thereby increasing the need to ratchet up security. This morphing capacity works in tandem with the command form of M-type where different cells are given directions from a central command. Satellite phones and messengers are required to carry coded strategic messages to the leaders of various cells. Such a cellular form, although less effective for a concerted and coherent strategy, provides ISIS with longevity due to its flexibility to adapt to the environment. The communication between the cells is restricted to key members of the group in order to strengthen security measures.

In terms of the various “franchises” of ISIS, the Libyan segment of ISIS surfaced fully on October 5, 2014 as MSSI and other militants pledged their support for the organization<sup>19</sup>. According to the audio recordings available, Abu Bakr al-Baghdadi accepted many pledges from sundry groups in countries including Yemen, Egypt, Algeria, Saudi Arabia and Afghanistan. Cult followers of ISIS and al-Qaeda number approximately 10,000 in Nigeria, which despite being a minute proportion of the total population, commands a significant presence and space in the media. Boko Haram in 2013 followed the al-Qaeda strategy of leaving the cities and moving to uncontrolled zones where they could establish their own micro societies and brand of religion. Their allegiance with ISIS was announced in 2015.

Regarding the overall central hierarchy structure of ISIS, it is headed by the Shuraa Council, consisting of between 9 and 11 members. It has the ultimate power, with authority to make and overturn decisions, even those made by Baghdadi himself. This rigid command structure was set up originally by Abu Omar al-Baghdadi himself and has been followed by ISIS ever since.

The composition of the Councils is largely shrouded in mystery, and more so is the matter of how much power Baghdadi himself exercises over the Shuraa Council<sup>20</sup>. Evidence has been gathered that Baghdadi himself handpicked the Shuraa Council from the allies he made during his imprisonment in camp Bucca, and those who

18 Nance, M. “Defeating ISIS”. *New York: Skyhorse Publishing*. 2016.

19 Michael, M. “How a Libyan city joined the Islamic State group”. *AP News*. 2014.

20 Hall, B. “Inside ISIS - The Brutal Rise of a Terrorist Army”. *New York: Center Street*. 2015.

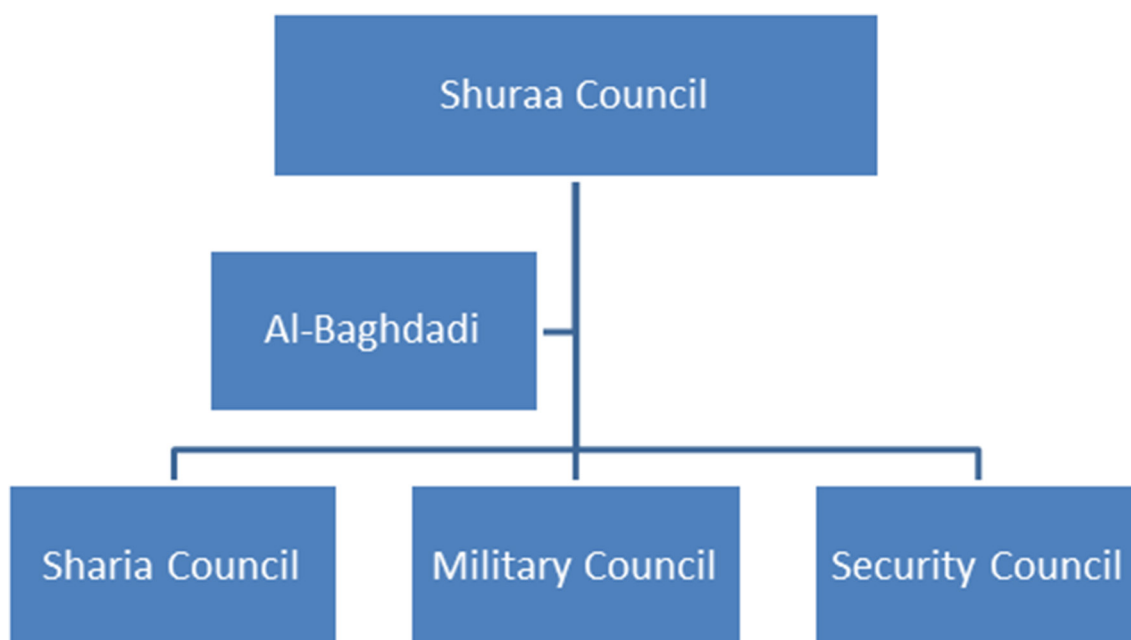


Figure 9 – ISIS Central Command Structure

fought alongside him in Iraq after 2009, thereby making it impractical for them to go against his word. The Sharia Council is headed by Baghdadi himself, and manages the doctrine formations and the implementation of religious edicts. The Military Council is responsible for strategic planning, organizing attacks, promoting officers, deploying of arms and ammunition, and distributing bounty. It consists of 8-13 members, with Chechen fighters generally holding sway in this Council. The Security Council oversees the internal security measures and controls, including intelligence and spy routing, the leadership's security, infiltration of enemy lines, and the formation of suicide units.

When security threats are high, the leadership generally chooses and at times morphs the organization structure into a cellular form<sup>21</sup>. Within this set-up, separate cells act as core tactical components for the entire organization. When this is done, it makes it more difficult for the counterterrorism agencies to infiltrate the whole organization. Individuals in one cell would be mostly unaware of the existence and composition of other cells, so this fact lends longevity to the organization even in cases of regular capture of operatives. Terrorist groups can also construct cells that are multifunctional in nature. The cell members can be given an option of remaining in direct coordination with each other for technical and emotional support<sup>22</sup>. In these instances, the cell leader may be the only individual given the authority and option to communicate and coordinate with other cells and higher levels. ISIS operates multiple cells that serve the organization in different regional or local areas throughout national and transnational activities.

21 Zirakzadeh, C. E. "From Revolutionary Dreams to Organizational Fragmentation: Disputes over Violence within ETA and Sendero Luminoso". *Terrorism and Political Violence*, 2002, no. 14(4), 66-92.

22 Mishal, S., & Avraham, S. "The Palestinian Hamas". *Columbia University Press*. 2000.

Regarding mounting counterterrorist initiatives based on an organizational structure, there are important insights that can be deployed. In the case of a centrally controlled set-up, with a heavy hierarchical foundation, the entity's security can be undermined through infiltrating its membership, thereby gaining more relevant intelligence of the specialized units. Capture of the top leadership invariably leads to the loss of vital unified existence, as was encountered by Al-Qaida which for a significant period of time had a diluted presence after the elimination of Osama Bin Laden.

The top leadership can also provide a platform for effective negotiations that may not be available when a cellular structure is being used. In cases where the incidence of terrorism is considered to be an isolated one, the relevant authorities must develop a fuller understanding of the motivation, and of the preparation along with strategies employed by the terrorist organizations. Here, a strong base of intelligence gathering would form the core of the strategy used by governments, along with establishing a better economic, social and political understanding of how to resolve the grievances that may lead to such terrorist action by the potential members<sup>23</sup>. A cell-based system could provide a major hindrance to the deployment of counterintelligence initiatives, with their additional flexibility and the practicality of other cells remaining intact even when one cell is neutralized.

ISIS' operational capabilities have historically faced leadership issues in terms of situational awareness, modulating the use and calibration of violence and preventing local authorities from mounting capacity degrading moves. This preference divergence, or in other words, the tilt of various members and leaders to flex their own understanding regarding the reasons for a theme and the way ahead, gives the counterterrorism agencies a major diluting tool for spreading dissent and infighting in the cells. Thus, when the capture and killing of leaders is not considered to be so beneficial, leveraging internecine and disruptive moves to destabilize the cells of ISIS would give major dividends. Also, an avowed strategy by the global fraternity is to make way for "open, equitable and inclusive pluralistic societies"<sup>24</sup>.

The control structure of terrorist organizations like ISIS, including the hierarchical and even the cellular ones, embed elements of loyalty over other features, and can thus be focused on for defeating the organization. The leadership can ingrain a philosophy of preventing members of cells from coordinating with other cells for fear of a loss of control or even confusion regarding the mission<sup>25</sup>. The government can step in here, and provide the countering initiatives and spur dissent and break-up through calibrating within its hold the financial flows to the operatives to turn

---

23 Heath-Kelly, C. "Counter-Terrorism and the Counterfactual: Producing the 'Radicalisation' Discourse and the UK PREVENT Strategy". *The British Journal of Politics & International Relations*, 2013, no. 15 (3), 394-415.

24 UNDP. "Journey to Extremism in Africa: Drivers, Incentives and the Tipping Point for Recruitment". *UNDP*. 2017.

25 Shapiro, J. "The Terrorist's Dilemma". Princeton, *New Jersey: Princetown University Press*. 2013.

hostile, and also to systematically degrade the leadership capabilities to inflict terror. In the case of a high level of preference divergence seen, as is the case of various cells operating for ISIS, they can be simply observed. As their leadership eventually focuses upon these cells, the governments have a clear sight of the framework and the identities of members executing the same for the leadership. For instance, when Ayman al-Zawahiri identified a cell commander as siphoning off funds of the organization, the counterterrorism agencies left that member stay in the organization. This strategy was adopted as the cell commander was an element that could sustain a drive inside the organization against the main leadership, on account of his own perception of being victimized.

Alternatively, when a cell leader is identified as having security problems by the main leadership, they can be given an exit route, thereby also reducing the credibility and deterrence of punishment for disobedience of the top leadership. These measures can provide for a practical exit route for various dissident cells and the rank and file from the grip of the top leadership. However, they cannot be brought into effect due to legislative measures inside developed nations in many cases, but can practically be rolled out in the war-affected zones in other regions of the world where such cells are operating. This also triggers a high element of preference divergence within the organization, for when the cell leaders and other operatives feel their lives are more in danger at the cost of protection of the top leadership, they can be persuaded to leave the outfits and join mainstream society.

When faced also with the cellular structure of ISIS, the governmental agencies can trigger additional leadership issues within the organization as a whole where different cell leaders are positioning themselves for more power. When the government enters into a negotiation round with representatives of these organizations, it creates a feeling of lack of trust within the organization as perceptions of switching sides and leaving terrorism are triggered. Crucially, as unity among the leadership gives the entity a binding force, when the leaders are shown to be involved in internal rifts, their credibility is reduced considerably.

### *Recruitment*

Linked directly with the structure, the dimension of recruitment exists to provide human resources for the terrorist entity, just as it does for the conventional business. As traditional and conventional organizations work towards attracting, developing and retaining high-quality competent staff, the terrorist organizations, also in the same vein, look for various avenues to enhance their manpower. As it has been documented copiously<sup>26</sup>, the environment in socially deprived areas gives ideal grounds for recruitment to terrorist outfits. There is indeed a significant segment that has joined

---

26 Center for the Analysis of Terrorism. "ISIS Financing". *CAT*, 2016.

the cause, as they feel committed due to indoctrination. Thus, leveraging the religious clergy would be one of the main strategies of organizations based on terror, as they require validation for their nefarious mission and causes. The validation in this regard is both on moral and religious grounds, however illusory they may be.

Terrorist organizations have different pools of potential recruits to work on, depending on their security threats and the level of state patronage should they be benefiting from any. As opposed to terrorist organizations like the Muslim Brotherhood, which is financed and harbored by a state, ISIS does not enjoy such protection. Hence, its recruitment basis is not streamlined through state media, but rather reliant on scattered tracts of war-torn and disenfranchised zones providing Club Model to be leveraged.

Regarding the “Foreign Terrorist Fighter” phenomenon, both ISIS and Al-Qaida have extensive networks spanning many Western countries too, which provide recruitment zones. However, the misplaced zeal of such fighters to embrace martyrdom makes handling them a potential issue for calibrated use by the cells abroad. A particularly useful measure accommodated by the Club Model is the capacity it lends to terrorists to weed out potential defectors and recruit the most dedicated and fired up volunteers who can then be assigned highly lethal and danger-filled missions. This recruitment sphere as also provided by ISIS in regions of Africa and in Afghanistan is built on public goods and services in a marginalized environment<sup>27</sup>, which thus creates an atmosphere of dependency and of trust. These features are then later exploited due to very high costs of defection too, as the members generally are not capable of integration in mainstream society due to a lack of all-rounded education and skills. However, when such defections are achieved by counterterrorism agencies, it can be a rich vein of extremely useful specific information. Such organizations in their more successful forms are efficient providers of social services through mutual aid – a phenomenon in which the volunteers are also required to demonstrate their commitment and dedication through sacrificing productive time and other resources. This debilitates the opportunities available to the members to be potentially gainful members of the overall society and makes them depend relatively inextricably on the designs of the organization. To fight this strength, the options available include the provision of social services in the region, thereby giving the people an alternative. This would come at a high cost to the international community, but is a worthwhile initiative, as it will mitigate the environment that would otherwise be ideal recruiting grounds for terror.

A terrorist profile can be constructed for ISIS members and also for the lone actors that support the organization. A stereotypical model is not feasible, but a large segment can be profiled as sharing some distinctive features and a psychological bent. Two categories exist here. In the first one, a typical ISIS operator is a young radicalized individual, disenfranchised and generally from an impoverished background,

---

27 Berman, E., & Laitin. “Religion, terrorism and public goods: Testing the Club Model”. *Journal of Public Economics*. 2008.

economically reliant on the organization. Such individuals are ripe for the Club Model, as they want to give meaning to their life, which before joining the pull of the organization, generally lies in an unused state in an economic and social vacuum. The second profile exists for the foreign terrorist fighter who generally is not from such a background, but is brimming with radicalized fervor and willing to even invest in achieving martyrdom in a foreign country. Such individuals can have an educated background, but would be carrying significant seriousness and focus in religious matters, holding strong views and generally being argumentative in their social circles when debating religious issues. Regarding the profile of the Lone Actor operators supportive of ISIS, these are generally loners who go about their own business in a quiet fashion, and are on the fringes of social integration, shunning much social activity, spending a disproportionate time surfing the internet with a view to collecting data to be used for their activities.

### *Financing*

Finance is required to operate organizations as various important stakeholders involved in terrorism are in the fray for resources. Intercepting and constraining this lifeline of fundamental resources provides counterterrorism agencies with a major tool for breaking down the effectiveness of terrorist outfits. However, the fountainhead of resources and the diversity of the finance base of these organizations can differ in complexity and influence, thereby requiring modulated approaches to countering them. The issue is compounded when national states overtly harbor terrorist organizations<sup>28</sup>. This is where the organizations become a tool for furthering the regional and international designs of the state, and they have a low degree of independence. The dimension making this availability of finance a robust source for the terror outfits is the amounts involved. When a resourceful nation supports terrorism, it results in the emergence of attractive prepositions for its recruitment and continuity.

Also, in this realm, protection money is a form of illegal tax installed in many countries where lawlessness abounds, and provides a vacuum of government for terrorists. Organizations including the FARC, the Taliban and ETA have engaged in the imposition of these taxes. They can, however, be a source of acrimony with the constituents who may be antagonized when made to pay sums of money without having any advantages.

ISIS financing is estimated to run into huge amounts, with estimates as much as between USD 1 billion to USD 2 billion in the year 2015<sup>29</sup>. This makes the dangerous

---

28 Fanusie, Y. J., & Entz, A. "Islamic State: Financial Assessment". *Center on Sanctions & Illicit Finance. Foundation for Defense of Democracies*. 2017.

29 Glaser, D. "The Evolution of Terrorism Financing: Disrupting the Islamic State". *The Washington Institute for Near East Policy*. 2016.

organization one of the most prolifically funded ones in modern terror history. The avenues of financing are diverse for ISIS – ranging from the control of land, extortion, kidnapping, oil and gas sales, to robberies and other crimes. Many of these activities are by their very nature challenging and very difficult to intercept due to the capture of land by the organization<sup>30</sup>. The majority of this ISIS funding goes towards paying for the fighters' salaries and for administrative costs.

Going back to 2015, as much as 60% of Syrian territory was under ISIS control, with revenues also coming from Assad's regime. Land and property taxes and protection money provided a rich vein of finance, with the majority of such funding coming from the controlled region of Deir. Agriculture farmland revenues, donations from rich individuals, who for their survival have to give funding or risk death, and smuggling are the other sources. ISIS may conduct special activities from time to time, to buffer up its finances. For instance, in June 2014, when it captured Mosul, the bank heist yielded USD 425 million. This flow of resources leads to facilitating further land captures and also the disruption of many of the State's activities. For example, due to such moves by ISIS, the Iraqi Government had to stop pension payments, as fears took hold of funds being snatched and used by ISIS. The organization does not lack sophisticated personnel either, as was demonstrated when it was able to conduct successful profitable arbitrage through US dollar auctions held by the Iraqi Central Bank. This led to the Coalition forces conducting air raids and destroying oil fields under the control of terrorists. The USA also put a stop to the shipment of dollars into Iraq's Central Bank in August 2015. This shows how diversified the avenues are for ISIS funding, and this feature gives it flexibility, especially due to the direct control of land in order to keep operations running seamlessly. However, as ISIS experienced, its access to such financing has waned as its land control has been eroded through successful raids liberating the zones<sup>31</sup>. However, a more reliable feature under the control of ISIS for funding is through using money laundering by way of *hawala* or informal money transfer channels.

Lone Wolf operators are generally reliant on their own funding for the procurement and use of terror weapons, as they do not belong to any organized outfit. They lack specialization and thus cannot make use of financing on an efficient scale. However, the tendency as related earlier to aim for civilian casualties is a highly relevant aspect that is combated by the counterterrorism agencies tasked with affording protection to the population. As a countering move to stop the flow of financing for these individuals, the agencies have to increase the scrutiny of finances, and of neighborhood watches, whereby suspected individuals are prevented from having free access to funds. Although in many instances this can be seen as an infringement on civilian rights, the danger of funds potentially falling into the hands of Lone Wolf operators

---

30 Fanusie, Y. J., & Entz, A. "Islamic State: Financial Assessment". *Center on Sanctions & Illicit Finance. Foundation for Defense of Democracies*. 2017.

31 Clarke, C. P. "The Terrorist Diaspora". *Testimony, House Homeland Security Committee Task Force on Denying Terrorists Entry into the United States*, 2017.

far outweighs such concerns. They may aim to get access to funds through links with some established networks, for example a firm whereby they are funded through ISIS links in a relative anonymous capacity. Anti- money laundering moves by agencies can mitigate this avenue.

Banking channels have been made more difficult to tap into but the emergence of cryptocurrencies provides yet another form. Bitcoin, being the most popular of such currencies, has gained prominence due to safe transactions, low costs, anonymity and the high speed of international transfers<sup>32</sup>. Fortunately, however, the proliferation of these currencies amongst the terror networks is not high, as banking channels have been strengthened to militate against such spread.

*Hawala* is a popular mechanism for the transfer of money from Europe mainly for terrorists, but not towards Europe, as reported in an investigation. The diaspora communities residing in Europe play a main role in funding this for violent activities in their countries of origin. A disturbing feature here is the link between the places of worship and the procurement of funding for terrorist causes. In most cases, it has been reported that calls for fundraising and such donations are made in mosques, or through websites and other social media forums. Non-profit organizations (NPO) can be used as a vehicle to launder money and fund terrorism.

### *Propagation*

The structure of a terrorist organization affects significantly the choices of avenues preferred by it regarding propagating its mission for the purpose of gathering constituency support. In the case of a cellular structure, there can be significant differences amongst the cells regarding their single agreed-upon measure to propagate, as was the case with ETA<sup>33</sup>. In the case of jihadist organizations, including their inspired lone operators, the main avenue at the disposal of the religious groups generally provides them with multiple benefits. All this is centered upon heavy indoctrination of the masses, and is focused on exploiting the places of worship, social gatherings, and also various modes of conventional and alternative social media platforms, together with printed material to propagate their aims and mission.

A coherent and cohesive strategy must be adopted by counterterrorism agencies to combat the exploitation of the places of worship and also to provide counter narratives since a vacuum is always conducive for the terrorists. This requires effective modes in sundry communities and also to specifically outlaw any indoctrination carried out at places of worship or elsewhere. In Europe, such narrative building is outlawed as a hate crime. Continued control and vetting of material being taught in religious

---

32 Europol. "Terrorism Situation and Trend Report". 2018.

33 Heger, L., Jung, D., & Wong, W. "Organizing for Resistance: How Group Structure Impacts the Character of Violence". *Terrorism and Political Violence*, 2012, no. 24, 743-768.

seminaries including mosques is essential, as exposure to any hate-preaching material would work towards altering the orientation of impressionable minds.

The Jihadist narrative requires continuous monitoring, and more robust measures to control the activities in seminaries and mosques. It is ideal to have effective direct control over the material being distributed. These facilities and resources are not available in cases where the states themselves are harboring terrorists. When direct control over these seminaries is not possible, especially in regions where they have considerable political clout, the government can systematically pit these ideologues against each other through triggering and promoting internal rifts. This is facilitated by the diverse interpretations of religious edicts by different sects in Islam, creating confusion regarding which is the appropriate one to follow. The coalition has attempted this in some countries through aligning the religious syllabi, and also through providing clear exit routes to the defectors. Purging religious books of traditional hate material has been carried out, for example in Afghanistan.

Measures to create fissures between the religious leaders of such outfits regarding their specific interpretations of Islam can be the bedrock of a strategy to confuse the rank and file about the credibility and validity of the ideological stances as taken by different proponents of religious orientation. Such differences, for example, stem from differing perceptions amongst groups of jihadists too. Where one preaches extreme violence, through manipulating and leveraging the use of religious scriptures to paint an illusory position, some moderate groups preach tolerance and denounce violence. Starkly, both tend to have strong constituencies, which are convinced of the validity and relevance of different religious scriptures as being quoted by the groups. This ambiguity presents an excellent intervention point for the agencies to exploit.

The virtual threat has to be countered as online radicalization has been found to drive perpetrators to violence. The resources being invested to defeat ISIS in Iraq and Syria may turn out to be merely pyrrhic victories if the virtual threat is not successfully combated. Twitter has been the main medium exploited by ISIS to broadcast its propaganda and thus disseminate messages to those minds vulnerable to radicalization<sup>34</sup>. These tactics have been highly organized, providing the organization with an outsized influence in the way the world perceives it. They have been able to achieve this through publishing images of graphic violence, and at the same time drawing recruits and motivating the lone actors. Evidence has been gathered that through December 2014, ISIS supporters were using at least 46,000 Twitter accounts. The figure can be extended to 70,000 accounts to provide a fuller range of the estimate. In terms of their locations, Saudi Arabia, Syria and Iraq have featured at the top, although hundreds of accounts tweeted with their location data embedded. One in five of such accounts chose English as their primary language, with Arabic by far being the most

---

34 Berger, J. M., & Morgan, J. "The ISIS Twitter Census". *The Brookings Project on US Relations with the Islamic World*. 2015.

popular with around 60% accounts choosing that medium to communicate. There were between 500 and 2,000 extremely active accounts, which tweeted in tandem with concentrated bursts. Although the administrators suspended hundreds of such accounts, thousands more surfaced. A main issue with suspending such accounts is that suspension can lead to further isolation of the individuals and thus they are lesser exposed to social pressures to deradicalize. Following on from the large-scale suspensions of accounts in 2014, the main accounts of ISIS on Twitter are generally “protected” by the operators, permitting only a limited number of people the access to read the tweets. There is high intelligence value to be gained from the ISIS accounts. Relevant and accurate GPS coordinates can be collected from ISIS territories, especially in Iraq and in Syria.

The narrative being peddled by ISIS is largely based on a long-established theological foundation, which asserts that only jihadist (extremist) followers of Islam are true Muslims<sup>35</sup>. Its objective is “a Caliphate upon the prophetic methodology”, whereby all the plans and actions are justified based on carefully chosen and manipulated scriptures that are generally exploited out of context, and bearing specious scholarly interpretation. ISIS has maintained a consistent output in the virtual realms in the last three years, despite claims of its effectiveness being impaired. Taking a conservative estimate, it produces around 100 pieces of new content weekly, with videos playing a critical part in bypassing the language barriers for its supporters. The organization has produced around 2,000 official videos so far, with the figure rising to 6,000 when the wider movement for *jihadism* is included.

Methodology of dissemination online is through the use of a “Swarmcast”, conjuring imagery of an interconnected network like a swarm of bees in mid-flight. Such a phenomenon follows the concepts of speed, agility, resilience, and flexibility. These features have enabled the ISIS network to outmaneuver all efforts so far to significantly curtail its presence online. Twitter accounts for 40% of the traced traffic of jihadist content online. Such content is also spread regularly through Facebook, Google and YouTube. In terms of access to such content worldwide, specifically the five most prolific locations are Turkey, the USA, Saudi Arabia, Iraq and the UK.

Some use Twitter for private messaging and for sending covert signals<sup>36</sup>. Smaller accounts focus on local events in a reporting and organizing context, whereas the medium-sized ones provide a snapshot of early ISIS media releases to create a pull. ISIS cannot achieve its objectives of propagation, recruitment and operational mission coordination on social media without leaving itself exposed to scrutiny. Starkly, the most important information is generally featured in small accounts, with the large ones generally focusing on noise, as the content is far more stage-managed. According

---

35 Frampton, M., Fisher, A., & Prucha, N. “The New Netwar: countering Extremist Online”. *Policy Exchange*. 2017.

36 Berger, J. M., & Morgan, J. “The ISIS Twitter Census”. *The Brookings Project on US Relations with the Islamic World*. 2015.

to a study on ISIS social media strategy documents, original information emanates initially from the smaller accounts, and is then carried on for widespread propagation through *mujtahidun* being the core group of supporters who originate elsewhere. The challenge for the counterterrorism agencies is to weaken the network by weeding out and making inoperative only those accounts that do not provide an efficient intelligence value from the social media ecosystem.

By the year 2017, over 150 social media platforms had been tracked as being used by terrorists for furthering their narratives and overall propaganda<sup>37</sup>. Moreover, file-sharing sites have been used to store and to retrieve content, with both services adopted to further the narratives. As the regulator and industry law enforcement agencies have stepped in to intercept and fight against this, start-up social media and mushrooming companies pose further challenges to the authorities.

The focus of the propagation has shifted from utopia to war, representing a surge in military conflict in the warzones<sup>38</sup>. However, ISIS has historically used social media propagation avenues to shore up its support base through the peddling of a utopian narrative, to assert the religious credentials of its leaders, and to plan for military operations. Whether this radical shift in the focus represents a failure of ISIS or a strategic choice is a moot point.

Jihadist groups have used popular open mediums like Twitter and Facebook to further their objectives. Heavy monitoring and censoring in many cases is rendered impractical, as a single rogue message when carried out with tactical skill can reach an audience of potentially millions before the administrators can detect and delete it. An example of this is the use of popular hashtags in Twitter by such groups, which further their narratives appending to a popular hashtag and thus reaching a wider audience. A further challenge is thrown up with the spawning of new mediums for communication, especially ones like Telegram, which afford high security for the users from tapping by authorities through the provision of encryptions<sup>39</sup>. Thus by making communication safer for the participants, such mediums and platforms also provide terrorists with an opportunity to interact with relative freedom. Even though the authorities surfing the web continually remove content regarding, for example, of bomb-making instructions, there are various sites where such information can be retrieved<sup>40</sup>. The lone operators and also mainstream ISIS members can use the internet to procure explosives using online shops located in many EU member states. Using companies that are conducting legitimate businesses facilitates even procurement from outside the EU. Such measures must be curbed through effective legislation and the deployment of extra resources.

---

37 Europol. "Internet Organised Crime Threat Assessment (IOCTA)". 2017.

38 Winter, C. "Inside the collapse of Islamic State's propaganda machine". *UK: Wired*. 2017.

39 Europol. "Internet Organised Crime Threat Assessment (IOCTA)". 2017.

40 Europol. "Terrorism Situation and Trend Report". 2018.

Avenues	Examples
Organizations	Promotional Surreptitious activities, Dark Web
Individuals	Social networking, giving out sensitive information inadvertently
Internet search engines	Detailed logistical: Real-time TV footage, Google Earth

Table II - Publicly available sensitive information for terrorists' use.

### *Use of Symbolism*

Carefully crafted messages are a vital element of the propagation carried out by ISIS. This filters down to even the videos of executions being carried out<sup>41</sup>. As an example, a horrific video released by ISIS in November 2014, showing the decapitation of a number of captured Syrian soldiers had the following angles to support the narrative of righteousness:



Figure 10– Symbolism used in execution videos to support narrative of righteousness

Firstly, all the ISIS soldiers are shown wearing identical military fatigues, without a collar thereby giving them plausible traditional Islamic look. This can also be seen as an attempt to portray them as a “legitimate Islamic army” rather than a gang of bloodthirsty disorganized terrorists. The victims in the video are made to look directly into the camera when being held down to be executed. This can be considered as sending out a goading message to the viewers, inviting the West “to dare to come

41 Hall, B. “Inside ISIS - The Brutal Rise of a Terrorist Army”. *New York: Center Street*. 2015.

and save them”. They are invariably all clean-shaven, which is a clear attempt to make them look “less like Muslims”. Additionally, as in this example, where the site of the executions was Dabiq, which carries a historical significance in Islamic history being the place of decisive battle between Islamic forces and the crusaders.

### *Governance in Land-capture model*

The following process shows how ISIS has gone about imposing its governance on areas it captures.

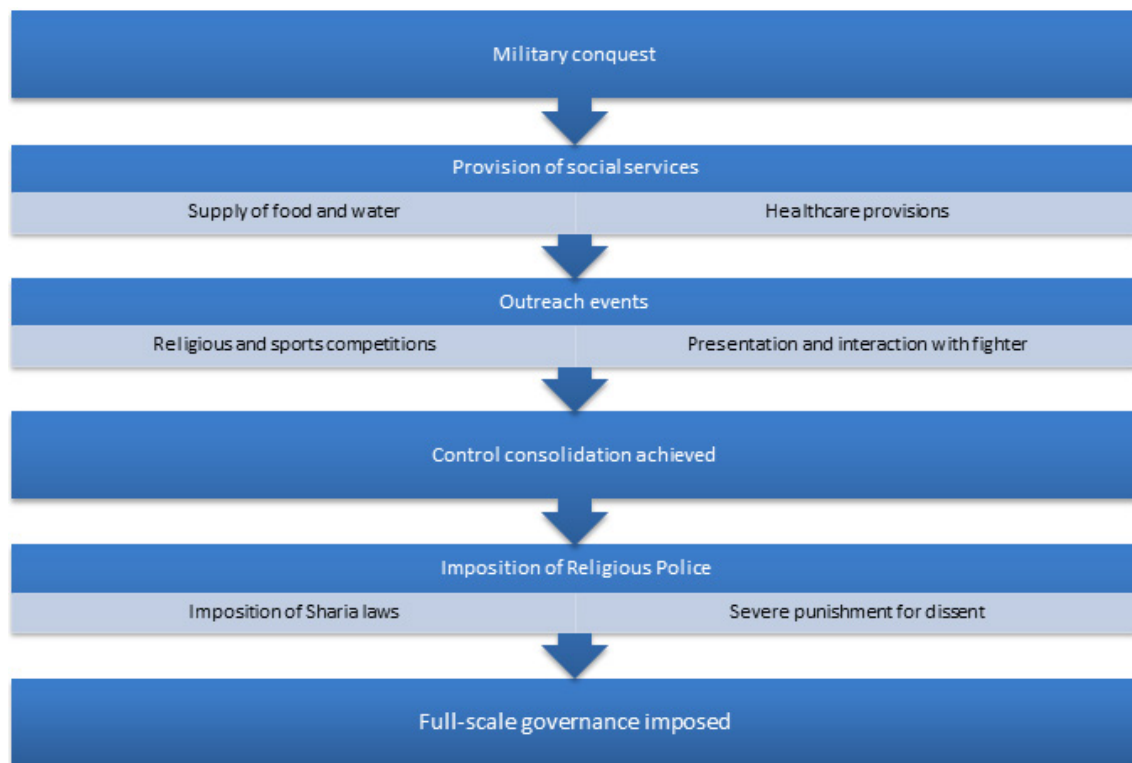


Figure 11 – Governance process in Land-Capture model

Following on from the conquest of a city or region, the first governance steps ISIS takes is to set up humanitarian and other social services provisions<sup>42</sup>. This is designed to woo the local population, which has potentially been deprived of these services by the outgoing government. Water and food is supplied, generally free of charge, bakeries are opened up, and free oil and blankets are provided in winter season. Mini clinics are operationalized to provide basic healthcare for the local population. Communities generally welcome these initiatives, as they come right after periods of civil war and strife, and are therefore considered to be acts of kindness. This is followed by outreach events where religious competitions and fairs are held, fighters make presentations and they answer bland planted questions from the

42 Hall, B. “Inside ISIS - The Brutal Rise of a Terrorist Army”. *New York: Center Street*. 2015.

locals. Sports competitions like tug-of-war and track and field are also held to sway the youth. Hence, a friendly and comfortable image of ISIS is presented, being part of the propaganda mill to convince the locals of how their social life would be better under ISIS. Once such controls are consolidated, ISIS pulls out the religious police system, which starts imposing strict Sharia laws and makes an example of those who resist. The timing of this part of the process ensures that revolt is unthinkable. This quickly then develops into full-scale governance with dissent from anybody meaning death and full compulsion to the rules as set out by the local ISIS command.

### *The ISIS Framework Dynamics – Depiction Summary*

The depictions show how the various business dimensions work together in the Model for ISIS, both in the case of land capture, and also without it. It all requires a mission to originate and keep together the framework, which then moves on to the structure as guided by the environment – whether or not it provides for land capture. This results in the critical decision for balance between flexibility and the security threats that the leadership prefers. Thereupon, financing is required from multiple sources to make the model work, as it is required for tactical and operational activities. With the land capture model, ISIS units have access to considerable resources at their disposal, as opposed to the cellular form. Similarly, recruitment is generally through the Club Model for the hierarchical form. Propagation completes the framework. Related features have been identified which can be supplemented for any additional

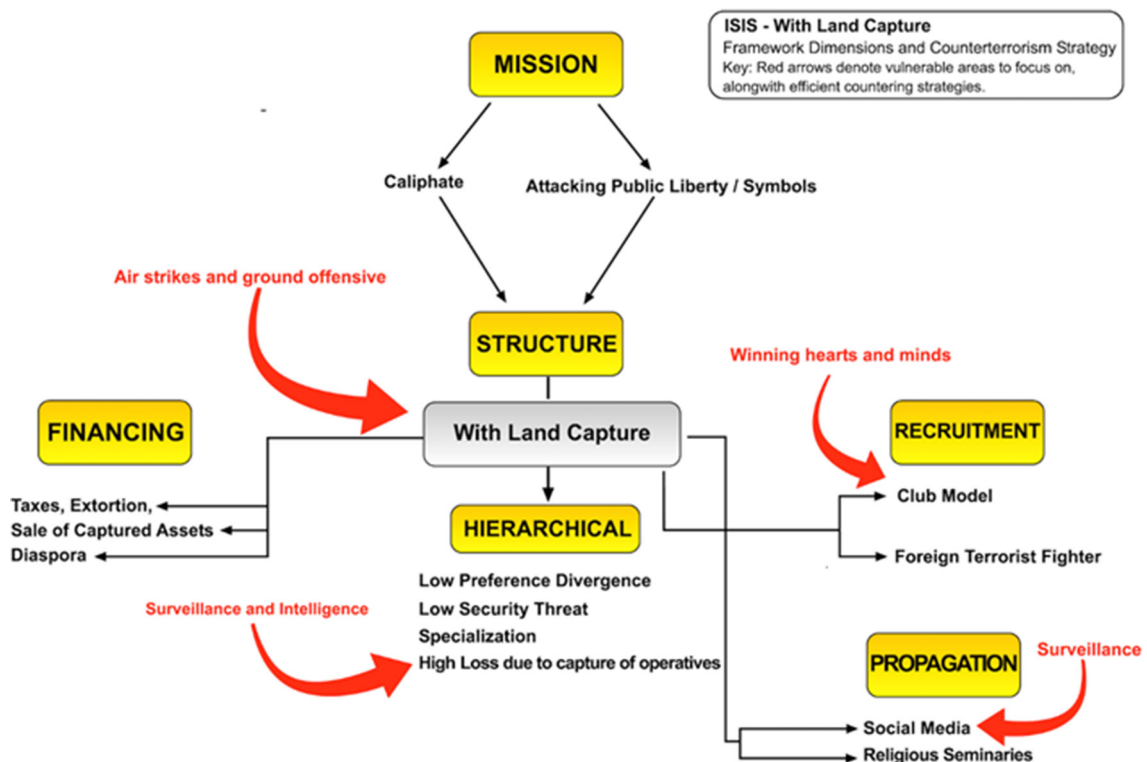


Figure 12: ISIS Framework and counterterrorism strategies – “With Land Capture” Model - (Developed by the author, Eisa Younes Alblooshi)

specifics given a change in the functioning of these outfits. This can then be used to observe also the morphing of the entities as well as highlighting areas to be focused upon for countering the organizations.

For the different cells or other structures of ISIS that are being combated in different regions, their specific profiling can be carried out under the Model, in order to identify the imperatives and compulsions of the organization, along with the weak points that can be targeted for the efficient deployment of counterterrorism resources.

Regarding the counterterrorism strategies, the red arrows denote the specific efficient moves proposed for the relevant state. The relative sizes of the red arrows signify the extent of resources that should be allocated for the specific strategies.

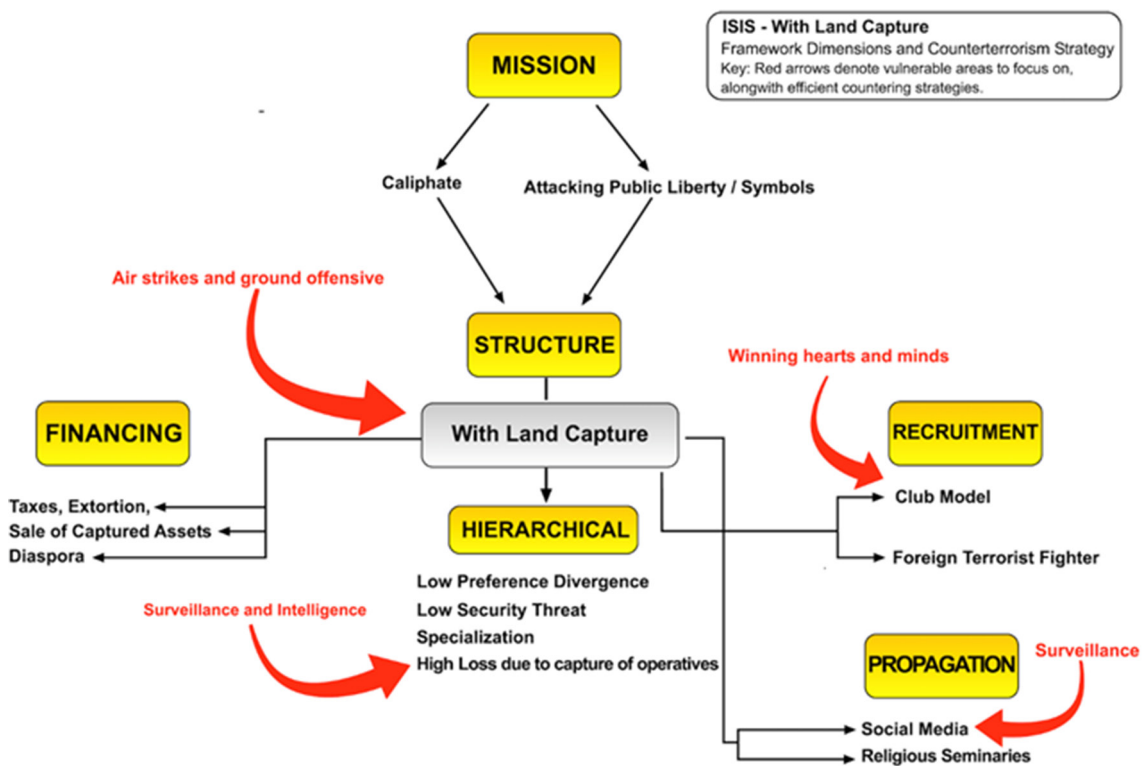


Figure 12: ISIS Framework and countering strategies – “With Land Capture” Model - (Developed by the author, Eisa Younes Alblooshi)

In the case where ISIS holds significant land, the above model holds. The highest proportion of the resources to counter ISIS in this model goes towards air strikes and ground offensives. Regarding the approach of surveillance and intelligence to capture the operatives and extract valuable information regarding the hierarchy, agencies should use communication interception technology and plant moles in the cells. To mitigate the pull of the Club Model, the countering forces must engender trust and respect within the local population through proverbially “winning the hearts and minds” through social initiatives that provide alternatives to the Club Model. Moreover, the social media surveillance should be kept in focus for targeted data on strategies and recruitment of fighters for ISIS.

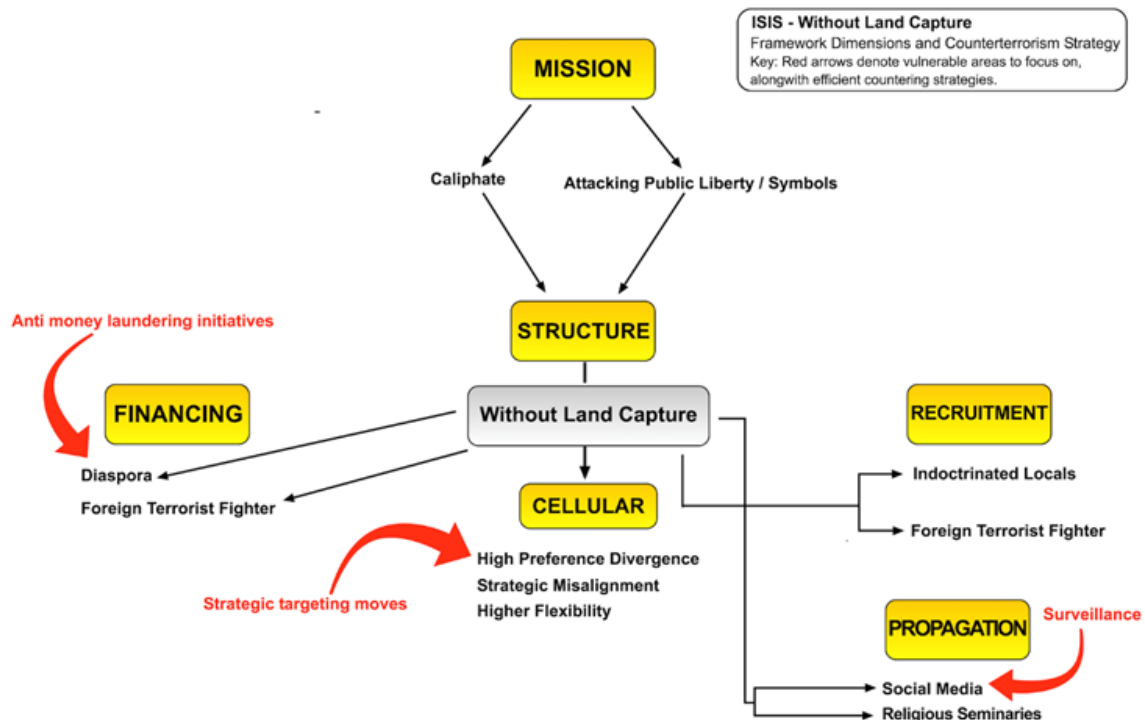


Figure 13: ISIS Framework and countering strategies – “Without Land Capture” Model - (Developed by the author, Eisa Younes Alblooshi)

Where ISIS operates without land capture, as has generally been the case since the 2016 loss of land in Iraq, the highest proportion of counterterrorism resources should be focused on the vulnerabilities of the organization due to high preference divergence. This can be in the shape of spurring defections, creating more fissures between leaders of different cells through careful use of communication and media, for instance through giving “credit” for some successful attacks to other cells. In terms of constraining the finances, anti-money laundering initiatives globally have significantly affected the flows to these cells. Social media surveillance is appropriate as an efficient measure in this model too due to the value of the data to be collected regarding potential recruits and strategies of different cells.

## Conclusions

Given the critical importance of analyzing jihadist organizations like ISIS, and the drivers of the Lone Wolf operators aligned with such outfits or acting on their own, there exists a need to view the entities with a business lens too. Hence through assessing their dimensions of mission, structure, recruitment, financing and propagation, points for efficient interceptions and focus can be highlighted, facilitating the planning and execution of initiatives by counterterrorism agencies.

Proactive adoption and framing through the blueprint model would enable the counterterrorism agencies to more effectively combat the threats emanating from evolution of ISIS. It will equip the agencies with enhanced readiness and better understanding of the timing and extent of deployment of resources, given the

likelihood of ISIS adapting its strategic form and operational activities in the war theatres.

For ISIS, land capture lies central to its effective structure and capacity to inflict damage on society. The dimensions of the organization can be debilitated considerably through targeted airstrikes on the infrastructure and other logistical resources. However, the concerted moves to limit the capacity of ISIS to disseminate tactical and operational command and radicalization initiatives on social media platforms require a careful calibration as balance is also required to gather intelligence data. Drying up finance through anti-money laundering initiatives, especially regarding *hawala* provisions, provides counterterrorist organizations with a powerful tool to deprive the terrorists of their financing, leading to sub-optimal and internecine results for the terrorist cells. The heavy reliance on the Club Model for ISIS dictates the imperatives of significant investment to fight the radical narrative through “winning the hearts and minds” of the local population via economic and social reforms. That constrains the social vacuum and space available for ISIS for recruitment and militates against its pernicious narrative.

For the Lone Wolf actor inspired by ISIS, official surveillance and neighborhood watch intensity remain powerful features. This requires an elaborate system of intelligence gathering through operatives in sensitive neighborhoods, with the agents working in embedded capacity in the communities and picking and sharing details regarding the narratives being peddled in communities and of suspects potentially vulnerable to becoming lone actors for ISIS. Such an exercise requires special focus on the seminaries. Profiling such individuals with the concomitant exercise of putting their activities under robust monitoring, however significant in terms of resources, is a needed feature to combat and curtail this menace. Here again, the macro dimensions of social and economic well-being facilitates the reduction of numbers potentially contemplating turning against the state for destructive activities.

## Bibliography

- Berger, J. M., & Morgan, J. (2015). *The ISIS Twitter Census*. The Brookings Project on US Relations with the Islamic World. Brookings.
- Berman, E., & Laitin, D. D. (2008). Religion, terrorism and public goods: Testing the club model. *Journal of Public Economics*.
- Center for the Analysis of Terrorism. (2016). *ISIS Financing*. France: CAT.
- Clarke, C. P. (2017). *The Terrorist Diaspora*. Testimony, House Homeland Security Committee Task Force on Denying Terrorists Entry into the United States .
- Europol. (2017). *Internet Organised Crime Threat Assessment (IOCTA)*.
- Europol. (2018). *Terrorism Situation and Trend Report*. Europol.

- Fanusie, Y. J., & Entz, A. (2017). *Islamic State: Financial Assessment*. Center on Sanctions & Illicit Finance. Foundation for Defense of Democracies.
- Fanusie, Y. J., & Entz, A. (2017, March). *Islamic State: Financial Assessment*. Center on Sanctions & Illicit Finance, Foundation for Defence of Democracies.
- Frampton, M., Fisher, A., & Prucha, N. (2017). *The New Netwar: countering Extremist Online*. Policy Exchange.
- Glaser, D. (2016). *The Evolution of Terrorism Financing: Disrupting the Islamic State*. The Washington Institute for Near East Policy . The Washington Institute for Near East Policy .
- Hall, B. (2015). *Inside ISIS - The brutal rise of a terrorist army*. New York: Center Street.
- Heath-Kelly, C. (2013). Counter-Terrorism and the Counterfactual: Producing the 'Radicalisation' Discourse and the UK PREVENT Strategy. *The British Journal of Politics & International Relations*, 15(3), 394-415.
- Heger, L., Jung, D., & Wong, W. (2012). Organizing for Resistance: How Group Structure Impacts the Character of Violence. *Terrorism and Political Violence*, 24, 743-768.
- Michael, M. (2014, November 9). How a Libyan city joined the Islamic State group. *AP News*.
- Mishal, S., & Avraham, S. (2000). *The Palestinian Hamas*. New York: Columbia University Press.
- Nacos, B. L. (2016). *Terrorism and Counterterrorism*. Routledge.
- Nance, M. (2016). *Defeating ISIS*. New York: Skyhorse Publishing.
- Shapiro, J. (2013). *The Terrorist's Dilemma*. Princeton, New Jersey: Princetown University Press.
- Tejerina, B. (2001). Protest Cycle, Political Violence and Social Movements in the Basque Country. *Nations and Nationalism*, 7(1), 39-57.
- UNDP. (2017). *Journey to Extremism in Africa: Drivers, Incentives and the Tipping Point for Recruitment*. UNDP.
- US Government Department of Defence. (2012). *Muslim Brotherhood (Al-Ikhwan) Encyclopedia: Islamist Extremism and Terrorism, Jihad and Sharia Law, Relationship to Hamas, Egyptian Uprising and the Ouster of Mubarak, Election of Mohamed Morsi* . Congress.
- Winter, C. (2017). *Inside the collapse of Islamic State's propaganda machine*. UK: Wired.
- Zirakzadeh, C. E. (2002). From Revolutionary Dreams to Organizational Fragmentation: Disputes over Violence within ETA and Sendero Luminoso. *Terrorism and Political Violence*, 14(4), 66-92.

- Berger, J. M., & Morgan, J. (2015). *The ISIS Twitter Census*. The Brookings Project on US Relations with the Islamic World. Brookings.
- Berman, E., & Laitin, D. D. (2008). Religion, terrorism and public goods: Testing the club model. *Journal of Public Economics*.
- Center for the Analysis of Terrorism. (2016). *ISIS Financing*. France: CAT.
- Clarke, C. P. (2017). *The Terrorist Diaspora*. Testimony, House Homeland Security Committee Task Force on Denying Terrorists Entry into the United States.
- Europol. (2017). *Internet Organised Crime Threat Assessment (IOCTA)*.
- Europol. (2018). *Terrorism Situation and Trend Report*. Europol.
- Fanusie, Y. J., & Entz, A. (2017). *Islamic State: Financial Assessment*. Center on Sanctions & Illicit Finance. Foundation for Defense of Democracies.
- Fanusie, Y. J., & Entz, A. (2017). *Islamic State: Financial Assessment*. Center on Sanctions & Illicit Finance, Foundation for Defence of Democracies.
- Frampton, M., Fisher, A., & Prucha, N. (2017). *The New Netwar: countering Extremist Online*. Policy Exchange.
- Glaser, D. (2016). *The Evolution of Terrorism Financing: Disrupting the Islamic State*. The Washington Institute for Near East Policy. The Washington Institute for Near East Policy.
- Hall, B. (2015). *Inside ISIS - The brutal rise of a terrorist army*. New York: Center Street.
- Heath-Kelly, C. (2013). Counter-Terrorism and the Counterfactual: Producing the 'Radicalisation' Discourse and the UK PREVENT Strategy. *The British Journal of Politics & International Relations*, 15 (3), 394-415.
- Heger, L., Jung, D., & Wong, W. (2012). Organizing for Resistance: How Group Structure Impacts the Character of Violence. *Terrorism and Political Violence*, 24, 743-768.
- Michael, M. (2014, November 9). How a Libyan city joined the Islamic State group. AP News.
- Mishal, S., & Avraham, S. (2000). *The Palestinian Hamas*. New York: Columbia University Press.
- Nacos, B. L. (2016). *Terrorism and Counterterrorism*. Routledge.
- Nance, M. (2016). *Defeating ISIS*. New York: Skyhorse Publishing.
- Shapiro, J. (2013). *The Terrorist's Dilemma*. Princeton, New Jersey: Princetown University Press.
- Tejerina, B. (2001). Protest Cycle, Political Violence and Social Movements in the Basque Country. *Nations and Nationalism*, 7 (1), 39-57.

UNDP. (2017). Journey to Extremism in Africa: Drivers, Incentives and the Tipping Point for Recruitment. UNDP.

US Government Department of Defence. (2012). Muslim Brotherhood (Al-Ikhwan) Encyclopedia: Islamist Extremism and Terrorism, Jihad and Sharia Law, Relationship to Hamas, Egyptian Uprising and the Ouster of Mubarak, Election of Mohamed Morsi. Congress.

Winter, C. (2017). Inside the collapse of Islamic State's propaganda machine. UK: Wired.

Zirakzadeh, C. E. (2002). From Revolutionary Dreams to Organizational Fragmentation: Disputes over Violence within ETA and Sendero Luminoso. *Terrorism and Political Violence*, 14 (4), 66-92.

---

*Submitted: September 6, 2018.*

*Accepted: November 13, 2018.*

---



*Imma Garrós Font*

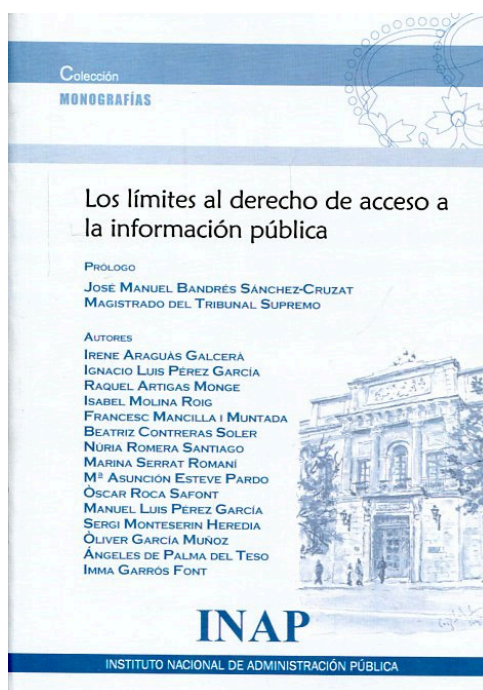
*Doctor in Law and Assessorament Jurídic de la Regió Policial Metropolitana Barcelona department manager*

*Correo: imma.garros@gencat.cat*

## Book review

*LOS LÍMITES AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. VVAA: Instituto Nacional de Administración Pública: Madrid.2017.296 p.*

*ISBN978-84-7351-577-1*



## I

In the first chapter<sup>1</sup>, produced by Irene Araguás Galcerá, several general considerations are formulated respecting the regulatory norms regarding the right of access, and the limits to which they are subject. The regulatory antecedents to the right of access to public information represent expression of that expressed in the contents of the Charter of Fundamental Rights of the European Union of December 7, 2000. Article 41 of this regulatory text proclaims the “*Right to good administration*”, specifying in its section 2 that this right includes, among others, “(…) *the right of every person to accede to the file affecting him, within respect for legitimate rights of confidentiality and of professional and commercial secrets.*” In correlation with this precept, Article 42 recognizes the “*Right of access to documents*” and specifies that “*Every citizen of the Union or every physical or judicial person residing or having social domicile in a member State has the right to accede to the documents of the European Parliament, of the Council and of the Commission.*” This precept finds its basis on the technical plane in Article 15 of the Treaty on the Functioning of the European Union (former Article 255 TEC), through which the institutions, organs and organisms of the Union are advised to act with the greatest possible respect for the principle of openness so as to promote good governance and to guarantee the participation of the civil society. All to be done in conformity with the principles and conditions established in agreement with this section.

It should be made explicit that these provisions are developed by Regulation (EC) no. 1049/2001 of the European Parliament and of the Council, of May 30 2001, relative to access by the public to documents of the European Parliament, of the Council and of the Commission, which has the objective of guaranteeing in the most complete manner possible the right of public access to documents and of determining the general principles, conditions and limits (for reasons of public or private interest) to be regulated in accord with Section 2 of Article 255 of the EC Treaty.

Likewise, it is of undeniable interest to cite Agreement number 205 of the Council of Europe on access to public documents, dated 18<sup>th</sup> June 2009. Its Article 2 sets forth the scope of the “*Right of access to public documents*”, stipulating that “(1) *Each Party shall guarantee the right of anyone, with no discrimination of any kind, to accede, upon*

---

1 I wish to express my deep gratitude, honor and admiration to His Excellency Mr. Jose Manual Bandrés Sanchez-Cruzat, Magistrate of the Administrative-Contentious Courtroom of the Supreme Court, for the magnificent and exquisite prologue to the work, from which I highlight:

“(…) *The information society opens new perspectives on the focus and understanding of the limits on the right of access to public information, for it has represented a profound change in public life and in the relationship between governors and citizens.*

*Professor Eduardo García de Enterría maintains that the confidence of the people in their institutions is a basic factor of democracy. Therefore, public officials assume the responsibility of carrying out their functions with absolute impartiality, objectivity and transparency, in order to achieve the re-establishment of a Public Administration which is permanently visible and unconditionally observable by the citizenry.*”

*request, to public documents in the possession of public authorities. 2) Each Party shall take the necessary measures within its judicial code to assure compliance with the provisions on access to public documents set forth in this Agreement. 3) These measures shall have been adopted by each Party, at the latest, at the time when this Agreement comes into force.”* At greater length, note should be taken of Article 3 of the aforementioned Agreement regulating the “Possible limits on access to public documents”, establishing that “*1) Each Party may limit the right of access to public documents. Limits must be set forth in a law, be necessary in a democratic society and have as their objective the protection of: a) National Security, Defense and international relations; b) public security; c) prevention, investigation and processing of criminal activities; d) disciplinary research; e) inspection, control and supervision by public authorities; f) privacy and other legitimate private interests; g) economic and commercial interests; h) State policies regarding exchange rates as well as monetary and economic policy; i) equality of the Parties in judicial proceedings and the efficient administration of justice; j) the environment; k) deliberations within or among public authorities regarding the examination of a matter. In addition, it is expressly established that “2) Access to the information contained in an official document may be refused if it may, or probably may, damage the interests aforementioned in Paragraph 1, unless there exists a public interest which prevails in such revelation”.*

In the Spanish judicial code it may be observed that the Spanish Constitution dedicates a precept to the right of access to public information in its Article 105.b). Beyond all doubt, this right constitutes a judicial guarantee for the public with respect to the actions of public powers. In development of this provision, Article 37 of the repealed Law 30/1992, dated 26 November, of the Judicial Regime, regarding the Judicial Regime of Public Administrations and the Common Administrative Procedure, incorporated the aforementioned right into the contents of said Article. Along these lines, the current Law 39/2015 dated 1 October, on Common Administrative Procedure of Public Administrations, has regulated rights of persons in their relationship with Public Administrations and in its Article 13 foresees “*d) access to public information, archives and registers, in accord with that set forth in Law 19/2013 dated 9 December, on transparency, access to public information and good governance, and the remainder of the Judicial Code.*”

However, the concrete legal form of this right and its guarantees were consolidated with the passing of Law 19/2013, dated 9 December, on transparency, access to public information and good governance (henceforth, LTRAPIGG – Law of Transparency, Access to Public Information and Good Governance) [the Spanish Acronym – *LTAIP-BG – Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*], as well as the Autonomous regulations approved in this regard. As a starting point, it should be noted that the LTRAPIGG was constructed as a law of the bases which increase and reinforce transparency in public activity—articulated through obligations of active publicity on the part of public Administrations and entities—and recognizes and guarantees the right of access to information—regulated as a right of broad objective and subjective scope granted to persons in order to request and obtain public information—within the terms of Article 105.b) of the Spanish Constitution and under the conditions set forth in the laws on transparency.

Despite the fact that the right to access to public information is a broadly based right of subjective and objective scope, it is not of absolute character, and is conditioned by restrictions. As set forth in the Preamble to this Law: “(...) *This right shall only be limited in those cases in which such should be necessary due to the actual nature of the information—derived from that stated in the Spanish Constitution—or by its representing a conflict with other protected interests. In any case, the limits foreseen shall be applied in function of a test of harm (to the interest being safeguarded by the limit) and of public interest in release (that in the concrete case, public interest in the release of the information should not prevail), and in such a way as is proportionate and limited by its object and aim. Similarly, given that access to information may have a direct effect on protection of personal data, the Law clarifies the relationship between the two rights establishing the necessary mechanisms of balance. Thus, on the one hand, to the extent to which the information directly affects the organization or public activity of the organ, access shall prevail; while, on the other hand, those data are protected—as could not be otherwise—which the regulations characterize as being especially protected, access to which shall require, as a general rule, the consent of their title-holder.*”

From this perspective, analysis is made of the legal structuring of the limits on the right of access to public information set forth in Articles 14 and 15 of the LTRAPIGG and in the precepts of certain Autonomous regulations. Finally, the controversy over the application of the limits is addressed. The reflection formulated is oriented in accord with Article 14.2 of the LTRAPIGG, according to which the application of the limits shall depend upon the circumstances of the specific case, justified and proportionate to their aim and object of protection, and especially to the concurrence of an over-riding public or private interest which may justify access. For a sharper focus on this perspective, it is opportune to note the regulation by Article 16 relative to partial access, whose regulatory content has specified that in those cases in which the application of one of the limits set forth in Article 14 should not affect the whole of the information, partial access shall be granted, once omission of the information affected by the limit has been carried out, unless this should produce distorted or senseless information. In such cases, the requesting party is to be informed that part of the information has been omitted.

## II

After presenting and analyzing the right of access to public information and the limits conditioning it, Ignacio Luis Perez Garcia deals with the limit regarding “National Security” set forth in Article 14.1.a) of the LTRAPIGG. In the first part, he emphasizes the regulation formulated by Article 3.1 of Agreement no. 205 of the Council of Europe on access to public documents, dated 18 June 2009, regarding possible limits on access to public documents. According to this article, limits shall be promulgated in a Law, shall be necessary in a democratic society and shall have as their objective the protection of: “*a) National Security, Defense and international relations*”, among others.

Following all of the foregoing, analysis is carried out of the Constitutional regulation by Article 8 which shapes the composition and the missions of the Armed Forces, as well as the exclusive competence of the State in matters of Defense and the Armed Forces—Article 149.1.4 of the Spanish Constitution—and in those of public security—Article 149.1.29 of the Spanish Constitution—with the principal objective of contextualizing the content material on national security.

Previous to analysis of the material content of the regulation, examination is made of the implications of Law 9/1968, dated 5 April, on official secrets, modified by Law 48/1978, dated 7 October; as well as of Decree 242/1969, dated 20 February, through which are developed the stipulations of Law 9/1968, dated 5 April, on State secrets, and as such regarding classified information. Based on this information, also cited is Law 36/2015, dated 28 September, on National Security, and it is its First Final Regulation which establishes that the Law *“is dictated on the grounds of the contents of Article 149.1.4 and 29 of the Constitution which grant to the State exclusive competence in matters of Defense and Armed Forces and in matters of Public Security.”* Thus, in the Preamble to the aforesaid Law 36/2015, dated 28 September, National Security is defined as *“(...) a space of new public action, focused towards the harmonization of objectives, resources and policies now extant in security matters. In this regard, National Security is understood to be the action of the State directed at protecting the liberty and well-being of its citizens, as well as contributing together with our partners and allies to international security in compliance with assumed commitments; a concept which, to date, had not been the object of integrated normative regulation. This effort at integration holds all the more importance since National Security must be considered to be an objective shared by different Administrations, State, Autonomous and local, Constitutional organs, especially the General Courts, the private sector and civil society, within the projects of the international organizations of which we form a part. Additionally, reality shows that the challenges to National Security which affect society display on occasion a high level of complexity, extending beyond the borders of traditional categories such as defense, public safety, foreign action and intelligence, as well as others more recently incorporated into the concern for security, such as the environment, energy, transport, cyberspace and economic stability.”* This judicial construction is clearly patent in the text of the article. Along these lines, Article 2 of Organic Law 5/2005 dated 17 November, regarding National Defense, states that *“The policy on defense has as its end the protection of the whole of Spanish society, of its Constitution, of the supreme values, principles and institutions consecrated within it, of the social and democratic State of law, of full exercise of rights and liberties, and of the guarantee, independence and territorial integrity of Spain. As well, it holds the objective of contributing to the preservation of international peace and security, within the framework of the commitments entered into by the Kingdom of Spain.* This definition is amplified in Article 3 of the aforesaid normative text when it defines National Security as *“(...) the action of the State directed towards protecting the liberty, rights and well-being of citizens, guaranteeing the defense of Spain and its principles and Constitutional values, as well as contributing together with our partners and allies to international security in compliance with the commitments assumed.”*

Interpreting these precepts, the Sentence of the Constitutional Tribunal no. 184/2016, dated 3 November, emphasizes that “(...) *there exists substantial coincidence between the sense and the purpose of the titles with reference to competence of materials 4 and 29 of Article 149.1. of the Spanish Constitution and the concept of National Security, defined in Article 3 of Law 36/2015, as: “the action of the State directed towards protecting the liberty, rights and well-being of citizens, guaranteeing the defense of Spain and its Constitutional principles and values, as well as to contributing together with our partners and allies to international security in compliance with the commitments assumed.”* In Constitutional Tribunal Sentence no. 133/1990, dated 19 July, LB [Legal Base] 6, which resolves the appeal lodged against the since-repealed State Law 2/1985 regarding civil protection, the Tribunal refers to the public security policy which the Constitution reserves to the State in its Article 149.1.29 “as far as such public security holds a national dimension”. The same is reiterated in Constitutional Tribunal Sentence no. 40/1998, dated 19 February, LB 52. Although Article 9.1 of Law 36/2015 states that “for the purposes of this Law, fundamental components of National Security are considered to be National Defense, Public Security and Foreign Action, as regulated by their specific rules,” with respect to effects of competence, which are those being judged, it follows that the material content of National Security is embodied in the aforesaid titles and not the inverse. Regarding the foreign action to which this last precept refers, neither does its legal mention indicate that National Security holds broader and distinct content related to its international dimension. Simply, the mention in this precept of foreign action is a logical consequence of the foreign projection of the exercise of the specific competences (in this case, to reiterate, those of materials 4 and 29 of Article 149.1, Spanish Constitution). In addition, the competence of the State being clear, both in matters of defense and in matters of public security, it would make no sense that in a sphere such as National Security, so closely linked to both, to the point of identifying its ends and objectives and the judicial goods protected as indicated, State competence should become purely residual. Definitively, National Security is not a new competence, but is integrated into the State competences of defense and public security”.

### III

In Chapter III, Raquel Artigas Monge and Ignacio Luis Perez Garcia analyze and interpret the judicial form of the limit regarding “Defense” regulated in Article 14.1.b) of the LTRAPIGG. Of special interest are the provisions established by the Constitution with respect to this material. According to Article 8.1 of the Spanish Constitution, “*The Armed Forces, consisting of the Army, the Navy and the Air Force, have as their mission that of guaranteeing the sovereignty and independence of Spain, defending its territorial integrity and the Constitutional order.*” In keeping with this regulation, Article 30.1 of the Spanish Constitution formulates an important Constitutional declaration, stating that “*Spaniards have the right and the duty to defend Spain.*” In addition, Article 97 of the Spanish Constitution establishes that “*The Government directs domestic and foreign policy, civil and military Administration and the defense of the State. It exercises the executive function and the regulatory authority in accord with*

*the Constitution and the laws.*” With reference to the scope of State competence over this material, it must be noted in the first place that Article 149.1.4 of the Spanish Constitution bestows the exclusive competence of the State over Defense and the Armed Forces.

Having stated these precepts, the legal framework designed by Law 9/1968 of April 5 is interpreted, regarding official secrets, this law having been modified by the Law of October 7 of 1978. The aforesaid norm determines a set of positive measures to avoid the revelation of what should remain secret, establishing strict rules impeding the generalization of classification with a character of exceptional. Addressing the said limitation, Article 1 of the aforesaid Law regulates the principle of publicity in the action of State organs, subject to exceptions. According to this Article, State Organs shall be subject in their activities to the principle of publicity, in accord with the norms ruling their actions, except in those cases where the nature of the material itself causes it to be expressly declared “classified”, whose secret or limited knowledge is protected by the present Law. In addition, those materials declared to be so by Law shall have the character of secret without necessity of previous classification. It is worth emphasizing that Article 2 defines material susceptible to declaration as classified. Specifically, as stated in this Law, a declaration as “classified materials” may be applied to matters, acts, documents, reports, data and objects, knowledge of which by unauthorized persons may damage or put at risk the security and defense of the State.

From this general overview, the Organic Law of 5/2005, dated 17 November, on National Defense, has as its object to regulate National Defense and to define the bases of military organization in conformity with the principles established in the Constitution. All of this, as expressed in Article 2 of this regulatory text, with the object of articulating a defense policy having as its end the protection of the whole of Spanish society, of its Constitution, of the supreme values, principles and institutions consecrated within it, of the social and democratic State of Law, of the full exercise of rights and liberties, and of the guarantee, independence and territorial integrity of Spain. It has as its objective contributing to the preservation of international peace and security within the framework of the commitments undertaken by the Kingdom of Spain.

The last part of this chapter quotes the concept of National Defense presented in Felipe Quero’s *“Introduction to the Theory of National Security”*<sup>2</sup>. Specifically, this is defined as that *“General attitude of the nation, determined and decided to carry forward its collective project within the framework of the applicable international order, carrying out to this end such offensive and defensive actions as shall be indispensable—including those corresponding to legitimate victory over the aggressor—and expressly renouncing any initiative of subjugation or of the unjustified use of force.”*

2 QUERO RODILES, Felipe. *Introducción a la Teoría de la Seguridad Nacional [Introduction to the Theory of National Security]*. Madrid: Ediciones Ejército [Army Editions], 1989.

## IV

Chapter IV, entitled “Foreign Relations”, as developed by Isabel Roig and Irene Araguás Galcerá, examines the material and formal character of this limit, as set forth in Article 14.1.c) of the LTRAPIGG, through rigorous and exhaustive analysis. As noted previously, with regard to European Union law, Article 4 of (EC) Regulation no. 1049/2001 of the European Parliament and of the Council, dated 30 May 2001, respecting access of the public to European Parliament, Council and Commission documents, based on Agreement no. 205 of the Council of Europe on access to public documents, and dated 18 June 2009, this considers that institutions may deny access to a document whose release may represent damage to the protection of: “a (...)” international relations” (Art. 3.1), among others.

Taken as a starting point must be the fact that Articles 56, 63.2 and 93 to 96 of the Spanish Constitution of 1978 regulate the foreign activity of the State regarding international treaties. Moreover, specified in Articles 149.1.3º and 97 of the Constitution are matters “*of the exclusive competence of the Spanish State*” regarding questions of international relations as well as of the directing of foreign policy. Thus, the interpretation of Constitutional operation over the material is decisive.

The contents of the chapter deal with analysis of the major precepts of Law 2/2014, dated 25 March, on the Foreign Service and Action of the State. According to its Article 1: “*The object of this Law is the regulation of the Foreign Action of the State, enumeration of its guiding principles, identification of the subjects and scope of these, establishment of the instruments for its planning, monitoring and coordination, and regulation of the State Foreign Service, in order to ensure the coordination and coherence of the whole of the actions constituting it and their adherence to the directives, ends and objectives of Foreign Policy*”. Following introduction of the judicial concept, determination is made of the principles and objectives of Foreign Policy. Thus, Article 2.1 of the regulatory text cited refers explicitly to the basic principles of Spanish Foreign Policy, establishing respect for human dignity, liberty, democracy, the State of Law and of human rights. The Foreign Policy of Spain shall defend and promote respect for and development of international law, in particular respect for the principles of the Charter of the United Nations. It shall promote projects of European construction and of the Ibero-american Community of Nations, as well as multilateralism at the heart of the international community.

## V

Chapter V, produced by Francesc Mancilla i Muntada, offers a very exhaustive description of the European and Constitutional bases of the limit to “Public Security” regulated in Article 14.1.d) of the LTRAPIGG. The author justifies the necessity of defining the indeterminate judicial concept within the framework of “*a multi-level*”

*judicial code, given that it is denominated uniformly in European, State and Autonomous regulations”.*

The European Agreement for the Protection of Human Rights and Fundamental Liberties, better known as the European Agreement on Human Rights, produced in Rome on November 4 of 1950, in its Article 10.2 recognizes public security as a limit on the right of freedom of expression. Moreover, Article 6 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, dated 7 February of 2000, regulates the “Right to Liberty and Security” and establishes the right to liberty and security of every person. Along the same lines, Regulation (EC) no. 1049/2001 of the European Parliament and of the Council, dated 30 May 2001, relating to public access to documents of the European Parliament, Council and Commission, regulates this among the exceptions set forth in Article 4 on access to a document whose release would represent harm to the protection of the public interest. The foregoing legislative panorama is completed with a reference to Convention No. 205 of the Council of Europe on access to public documents, dated 18 June 2009, establishing the possible limits on access to public documents, among which are found, in its Article 3.1.b), “*public security*”.

In second place, and in dealing with Constitutional regulation, of note is Article 105.b) of the Spanish Constitution, according to which “*The Law shall regulate: b) Access by citizens to archives and administrative registers, except regarding that which affects the security and defense of the State, the discovery of crime and the privacy of persons*”. Moreover, Article 104 of the Spanish Constitution attributes to the Forces and Corps of Security, under attachment to the Government, the mission of protecting the free exercise of rights and liberties and of guaranteeing citizen security.

All of the foregoing having been set forth, the entitlement to competence in this material is analyzed. Specifically, the framework of competence is studied with respect to “Public Security”, and limits are defined as to what competence corresponds to the State in virtue of its exclusive titular nature and what role is played by those Autonomous Communities which hold competence in matters of protection of persons, goods and maintenance of public order. It is appropriate to refer, before examining Constitutional jurisprudence on the subject, to Article 149.1.29<sup>th</sup> of the Spanish Constitution, which attributes to the State exclusive competence over matters of “*Public security, without prejudice to the possibility of the creation of policies by the Autonomous Communities in the form established in the respective Statutes within the framework of the contents of an organic law*”. This provision obligates definition of the scope of competencies in matters of Public Security and especially creation of concrete content on the material. For this, it is essential to learn the conceptualization of the material as well as the objectives and limits adopted with respect to the Constitutional jurisprudence.

As has been seen, the regimen of competencies regarding matters of public security derive from Article 149.1.29 of the Spanish Constitution and from Organic Law 2/1986, dated March 13<sup>th</sup>, on the Security Forces and Corps to which this refers, integral elements of the block of constitutionality together with the Statutes of Autonomy. Public security, according to Constitutional doctrine, (CTS) no. 33/1982

and 154/2005) includes police activity and other kinds of functions. Regarding this, Article 149.1.29 of the Spanish Constitution establishes an asymmetric regimen on attributing to the State exclusive competence over Public Security with a clause of exception in favor of the Autonomous Communities which may create autonomic policies as established in their Statutes, within the framework of the Organic Law cited. The Autonomous competence for the creation of their own policies is understood in the organic and functional sense. It includes all faculties proper to police services (CTS no. 175/1999, 148/2000, 235/2001 and 154/2005). However, State competence over public security demands a direct connection with the activity of protection of persons and goods, and negatively, the non-existence of specific links to the functions of the Autonomous police. The distinction between the two is not an easy one (CTS nos. 175/1999, 148/2000, 235/2001 and 154/2005), for which reason use is required of techniques of cooperation and coordination. The Organic Law on Security Forces and Corps refers to collaboration between the corps and forces of security of the state and the police corps of the Autonomous Communities, and regulates, as organs of coordination, the Council on Security Policy and the Security Boards of the Autonomous Communities. Based on Constitutional Tribunal Sentence no.123/1984 — as recalled in CTS no. 87/2016, dated 28 April (LB5)— the Tribunal has considered as improperly placed the inclusion of matters of “civil protection”, unmentioned in the Constitution among the criteria for definition of competencies, within the concept of public security of Article 149.1.29 of the Spanish Constitution. As stated in Constitutional Tribunal Sentence no. 87/2016, the Tribunal has restrictively defined the concept of “public security”, upon affirming that “not all security of persons and goods, nor all regulation directed at achieving or preserving its maintenance, may be encompassed within the latter, for if such were to be the case, virtually the whole of the regulations of the Code would be rules of public security”. (SCT no. 25/2004, dated 26 February, LB 6, among others).

According to Constitutional jurisprudence, “Public Security” refers to “activity directed towards the protection of persons and goods (security in the strict sense) and towards the maintenance of the peace and order of citizens”; although it is not limited to the regulation of “the specific actions of the so-called Security Police”, since “police activity is one part of the broader material on public security” which “covers a wide spectrum of administrative actions” (CTS no. 86/2014, dated 29 May, LBs 2 and 4, among others) and includes “a plural and diversified set of actions, distinct by their nature and content, although oriented towards a single intention of protection of the judicial good so defined” (CTS no. 235/2001, dated 13 December, LB 6, and those therein cited). Following all of the aforesaid, it may be stated that there exists a substantial coincidence between the sense and purpose of the titles of competence regarding materials set forth in article 149.1.4 and 29<sup>th</sup> of the Spanish Constitution and the concept of National Security, defined in Article 3 of Law 36/2015, dated 28 September, as: “the action of the state directed towards protecting the liberty, the rights and the well-being of citizens, towards guaranteeing the defense of Spain and its Constitutional principles and values, as well as towards contributing together with our partners and allies to international security in compliance with commitments undertaken”.

## VI

In Chapter 6, Beatriz Contreras Soler addresses the judicial requisites of the limit on the right of access to public information with respect to “The prevention, investigation and sanctioning of penal, administrative or disciplinary infractions” set forth in Article 14.1.e) of the LTRAPIGG. Through this process of conceptual definition, it is concluded that the limit embraces a total of up to nine limits, as enumerated in the following: 1) Prevention of penal infractions. 2) Investigation of penal infractions. 3) Sanctioning of penal infractions. 4) Prevention of administrative infractions. 5) Investigation of administrative infractions. 6) Sanctioning of administrative infractions. 7) Prevention of disciplinary infractions. 8) Investigation of disciplinary infractions. 9) Sanctioning of disciplinary infractions.

In the first place, the concepts are addressed of the “*prevention of penal, administrative or disciplinary infractions*”. As analyzed, one of the judicial goods protected by the cited precept consists of guaranteeing the good outcome of those actions and measures designed to avoid or impede behavior which constitutes a penal, administrative or disciplinary infraction. Following the outlining of the foregoing, study is undertaken of “*investigation of penal, administrative or disciplinary infractions*” and it is noted that all of the said categories belong to the phase of inquiry, also called investigation. This phase is that within which is carried out all action designed to reveal the existence of the infraction and the circumstances surrounding it. Finally, “*sanctioning of penal, administrative and disciplinary infractions*” is addressed. Nonetheless, it should be equally emphasized that the sanction is the consequence or effect of behavior which constitutes the infringement of a judicial regulation. As such, as stated in the chapter, it is appropriate to take into account those aspects related not only to the imposition of sanctions, but also to their execution.

By way of conclusion and with reference to the specification of the principal judicial goods protected under Article 14.1.e of the LTRAPIGG, in the author’s judgment it is necessary “*(...) to guarantee the good outcome of those actions and measures designed to avoid or impede behavior which constitutes a penal, administrative or disciplinary infraction; assure the good outcome of all of those acts of investigation which may be carried out throughout the phase of inquiry, whether of penal, administrative or disciplinary proceeding; and oversee the good outcome of those acts related not only to the imposition of sanctions applied under the Law, but also to their subsequent execution*”.

## VII

Chapter VII, produced by Nuria Romero Santiago, examines and verifies the limits on access to public information associated with the principle of “The equality of the parties to judicial processes and the effective judicial protection” set forth in Article 14.1.f) of the said LTRAPIGG. Having stated this, the author reflects upon the way in which this limit is articulated in the Spanish Constitution, carrying out a study on

the principle of equality regulated in Article 1 of the Spanish Constitution, as well as of Article 9.2 of this regulatory text, with the aim of recalling that it corresponds to the public authorities to promote conditions such that the freedom and equality of individuals and of such groups as they may belong to be real and effective. Following this, it is emphasized that the right to equality is recognized in Article 14 of Chapter II, Title I, of the said Constitutional text. This being so, and following the central line of thought centered on the limit of reference to the equality of parties and to effective judicial protection during the judicial process as set forth in Article 24 of the Spanish Constitution, emphasis is placed on the Constitutional nature of these, given that, as fundamental rights, they are especially protected by means of recourse to appeal on the grounds of unconstitutionality.

As the author argues, “(...) *the equality of the parties in judicial processes stems from the more general principal of equality before the Law*”. Both questions have been addressed extensively on the part of the doctrine which sees greater judicial security in face of the possibility that “*Equality of arms between the parties, within the sphere of procedural action, is included in natural-judicial principles*”. In this regard, it is emphasized that in order to define a concept on the equality of the parties to judicial processes “(...) *it is a prerequisite to begin from the principle of equality linked to contentious processes, where the principal interested parties to the process (i.e., the parties) must be treated with impartiality, that is to say, that all of the litigants must have the same opportunities of action during the process, with none standing in a situation of inferiority; in spite of which, it should be emphasized that the situation at the outset is not identical. The acting party, initially, is in an objectively more favorable position than is the other party, but only at the outset, given that the dynamic must change once the process is underway, to become a homogeneous situation*”. From the analysis carried out, it is concluded that the protected judicial interest of limit is intended to guarantee, on the one hand, the equality of the parties to the judicial process and on the other, to guarantee as well the fundamental right to effective judicial supervision, both recognized by the Constitution.

## VIII

The principal thesis upon which Nuria Romero Santiago expounds in Chapter VIII is the analysis of “The administrative functions of vigilance, inspection and control”, as limit on the right of access to public information regulated in Article 14.1.g) of the LTRAPIGG. Beyond a doubt, the difficulty of this analysis lies in defining the material content of the said judicial concepts. According to the author, the true judicial interest protected in this principal is to be found fundamentally in the confidential nature of sensitive information. Due to this, “*It is intended to protect and guarantee the confidentiality of information relevant to methods, specific locations and the limits to the intervention of those specific services, to the end that inefficiency be avoided, as well as to avoid invalidation of any act or official document which may have been issued*”.

These arguments are based upon the idea that Constitutional regulation of the administrative functions of vigilance, inspection and control is to be found in Article 103 of the Spanish Constitution, the precept wherein the principles of action of Public Administration are articulated. In this context, starting from the basis that Public Administration serves the public interest with objectivity, Section 3 of this Article refers to the regulation of a system of incompatibilities and guarantees designed to safeguard the impartiality of civil servants in the fulfillment of their functions.

## IX

In Chapter 9, Maria Serrat Romani offers a study on the limit relative to “Commercial and Economic interests” covered in Article 14.1.h) of the LTRAPIGG. According to the author’s interpretation, *“The interests which are the object of protection in the said limit are those which make up the information of economic and commercial character of the Administration, and not that of private individuals”*. It may be of interest to note that Cerillo Martinez<sup>3</sup> considers that the limit under analysis intends to *“protect undue damage to commercial or negotiating positions, and in particular it is understood that within this category may be included commercial secrets which contain, among other items, information relative to production procedures, commercial strategies or client listings”*.

In synthesis, the author considers that *“the criterion by which protection is established is based on the principles of equity, proportionality and equality of the subjects entering into competition in the national economic sphere. That is to say, a judicial framework of protection is established in order to guarantee equality of opportunity in the obtaining of benefit. Then protection of the public interest consists in establishing an equilibrium between the conditions in which the public company enters into competition with the private. This disproportion in competitive balance may lead to the generation of a loss of benefit which affects the quality of the service lent, with the resulting prejudice for the citizens to whom the service is directed, of the consequences which a deficient service may generate in the general society. Nonetheless, the scope of protection is not limited to the general interest, this being understood as the common good, but rather is a question of the protection of the particular interest of the State itself. That is, the State is obligated to a contractual relationship, defined as a social contract, with the citizens to whom it provides public services in exchange for their taxes. Should the State, by reason of disproportion in competitive equilibrium, fail to comply with its contractual obligation, providing poor services or eliminating them, the prejudice to the citizens may originate social discontent and bring about serious social reaction putting in danger the continued existence of the State itself”*.

---

3 CERILLO MARTINEZ, AGUSTÍ. Public transparency of private entities and confidentiality of company data”. In: D. Canals Ametller (publisher). Data. Protection. Transparency and Good Regulation. Girona: University Document, 2016.

For all of the foregoing, it is necessary to point out that the protected judicial interest of limit, in the words of the author, consists in *“guaranteeing healthy and free competition in equality of conditions on the part of the subjects who act within a single economic sector, so that their acquisition of profit shall be in the fairest of conditions, at the same time guaranteeing public service of quality. Nonetheless, the primacy of economic secrets shall be affected whenever there exists a general interest in their being revealed, even though this may prejudice the entity”*.

Finally, it is important to note that this is not a case of a novel limit, given that protection of the commercial secret is regulated in specific rules in European Union law, in State regulations and in those of the Autonomous Communities.

## X

In Chapter X, Maria Serrat Romani studies the limit with reference to “Economic and monetary policy” set forth in Article 14.1.i) of the LTRAPIGG. At European level, Regulation (EC) no. 1049/2001 of the European Parliament and of the Council, dated 30 May 2001, relative to access by the public to European Parliament, Council and Commission documents, states in its Article 4.1 that *“The institutions shall deny access to a document whose release may be prejudicial to the protection of (...) the financial, monetary or economic policy of the Community or of a member State”*.

It is concluded that economic policy refers to the decisions adopted by governments in the economic sphere, covering systems setting tax rates and government budgets, as well as the labor market, national property, and many other areas of government intervention in the economy.

The author understands that the judicial interest protected in both cases is *“the general interest”* given that prejudice may be produced due to unduly early release of certain economic and monetary forecasts which might affect the economic interests of the State if there took place an abuse of information by reason of the post which is held. Therefore, it is fundamental to oversee public servants in the carrying out of their functions, since the interest sought by limitation on information respecting economic and monetary policy is to ensure the well-being of the State, which must represent the well-being of its citizens. In other words, revelation of certain information may prejudice the pursuit of such well-being.

## XI

Next, Maria Asuncion Esteve Pardo offers a presentation of the elements which make up the limit on the right of access to public information relative to “The professional secret and intellectual and industrial property” as set forth in Article 14.1.j) of the LTRAPIGG. The professional secret is understood to be a legal right and obligation held by certain professionals, by reason of their posts or by certain enterprises

within the sphere of their technical and commercial activity, to hold in secret information received from their clients or patients. The regulatory judicial framework regarding this material embraces a great number of rules, and the rights of intellectual and industrial property have as their object the protection of non-material goods created or produced by physical or judicial persons which may be the object of industrial and commercial exploitation.

The commercial secret has been the object of recent regulation through Directive (EU) 2016/943 of the European Parliament and the Council dated 8 June 2016, relative to the protection of un-divulged technical knowledge and company information (commercial secrets) against their illicit acquisition, utilization and revelation. According to Consideration 2 of the said Directive: *“Companies, whatever their size, value commercial secrets as much as patents or other rights of intellectual property. They use confidentiality as a management tool for the competitiveness of the company and of innovation in research, to protect information of a wide range of types not limited to technical knowledge, but rather including commercial data such as information on clients and suppliers, commercial plans and market strategy studies”*. Taking into account the foregoing, Article 2 of the said Directive establishes that there shall be understood as: *“(1) “commercial secret”: information complying with all of the following requisites: a) being secret in the sense of not being, in its totality or in the configuration and precise assembly of its components, generally known by persons belonging to the circles in which the type of information in question is normally used, nor easily accessible by them; b) holding commercial value due to their secret nature; c) having been the object of reasonable measures, in the circumstances of the case, to maintain it secret, taken by the person who legitimately exercises its control”*.

Article 20.1.d) of the Spanish Constitution addresses the professional secret in that *“(...) The law shall regulate the right to a clause of conscience and to the professional secret in the exercise of these liberties*. Deriving from the said guarantees, intellectual property is found to be regulated in Royal Legislative Decree 1/1996, dated 12 April, through which is approved the Revised Text of Law of Intellectual Property. For its part, industrial property is covered in several laws: Law 224/2015, dated 24 July, on Patents; Law 17/2001, dated 7 December, on Trademarks; and Law 20/2003, dated 7 July, on Judicial Protection of Industrial Design.

The author maintains that *“the protected judicial interest in the cases both of the professional secret and of intellectual and industrial property is an interest of private character. The professional secret protects the confidentiality of information obtained by certain professionals by reason of their posts or by certain companies within the sphere of their technical and commercial activity”*. In addition, it is noted that *“The rights of industrial and intellectual property have as their object the protection of immaterial goods created or produced by physical or judicial persons which may be the object of industrial and commercial exploitation”*.

It is stated in conclusion that the essential element for the determination of access to information classified as “confidential” shall be *“to prove its confidential or secret character and allege the interest which may be prejudiced if such information were released”*.

## XII

Chapter 12, produced by Oscar Roca Safont, focuses on the limit on “The guarantee of confidentiality or the secrecy required in processes of decision-making” set forth in Article 14.1.k) of the LTRAPIGG.

Before addressing the examination of the interest judicially protected by the limit, it is worth pointing out that Article 3 of Agreement no. 205 of the Council of Europe on access to public documents, dated 18 February 2009, establishes among possible limits on access to public documents “*k) deliberations within or among public authorities with reference to the examination of a matter.*” In addition, Article 4.3 of the (EC) Regulation no. 1049/2001 of the European Parliament and of the Council, dated 30 May 2001, states that “*Access shall be denied to a document composed by an institution for its internal use or received by it, related to a matter upon which the institution has not yet reached a decision, saving when such release bears a greater public interest.*”

Regarding the scope of this guarantee, the author indicates that “*The expression “required” used by the precept, in our judgment, cannot mean that in every decision-making process, secrecy or confidentiality be demanded. Rather the opposite, the limit is designed so that it may operate in those processes which “require” confidentiality or secrecy, which does not always and in all cases occur.*”

The article concludes with several observations of great interest, especially regarding the need to pass the test of damage, that is, in the author’s words, “(…) the consideration that the request for information represents a prejudice which is concrete, defined, and measurable for the interest protected by the exception—in this case, the decision-making process—does not exempt the subject from the obligation to carry out a second test of deliberation or of interest. Within the said second test there must be consideration as to whether, in the specific case, the public interest in learning the information should prevail over the protection of the decision-making process”. It would also be necessary that, following the provisions of Agreement no. 205 of the Council of Europe on access to public documents, dated 18 June 2009, it should be a regulation at the level of a law which would establish the judicial regime to be followed in matters of confidentiality or secrecy.

## XIII

Similarly, Chapter XIII, produced by Sergi Monteserín Heredia and Manuel Luis Perez Garcia, analyses the legal composition and aspects which condition the scope of the limit on “Protection of the Environment” set forth in Article 14.1.l) of the LTRAPIGG.

In this regard, the specific judicial regime on environmental matters is determined by Law 27/2006, dated 18 July, which regulates the rights of access to information, of public participation and of access to justice in environmental matters, (incorporating

Directives 2003/4/EC and 2003/35/EC). Article 13.2 of the said regulatory text warns of the possibility of denial of requests for information if the revelation of the information requested could negatively affect any of the items enumerated as follows: *“a) The confidentiality of the procedures of public authorities, when such confidentiality is set forth in a regulation at the level of a Law. B) International relations, national defense or public security. c) Causes or matters subject to judicial procedures or in process through the courts, the right to effective judicial protection or the ability to carry out an investigation of a penal or disciplinary character. When the cause or matter is subject to judicial procedure or in process through the courts, the judicial organ in question must in all cases be identified. d) The confidentiality of data of a commercial and industrial character, when such confidentiality is set forth in a regulation at the level of a Law of in Community regulations, with the aim of protection of legitimate economic interests, including public interest in maintaining statistical confidentiality and fiscal secrecy. e) The rights of industrial and intellectual property. Excepted are those cases in which the title-holder has consented to their release. f) The confidential nature of personal data as regulated in Organic Law 15/1999, dated 13 December (RCL – [Legislation Chronological Repertoire] 1999, 3058), on Protection of Data of a Personal Nature, whenever the interested person whom the data concern has not consented to their manipulation or revelation. h) Protection of the environment to which the requested information refers. In particular, that which refers to the location of endangered species or to their areas of reproduction.*

By way of conclusion, the authors argue that the character of the judicial concept under analysis is indeterminate, diffuse and ambiguous, according to the regulation on transparency, access to information and good governance. This is not so in the case of regulation of access to environmental information, given that the objective is *“the protection of endangered species, in such a way that the request for information shall only be denied when this affects and prejudices very specific species of fauna which are subject to many threats and as such deserve special protection, since their preservation is necessary to the balance of the ecosystem and biological diversity, and since the loss of a species may be irreparable”*.

#### XIV

In Chapter XIV, Oliver Garcia Muñoz offers a general view of the contents set forth on “Protection of data of a personal nature” within the sphere of transparency, access to public information and good governance.

The legal outline of the right to protection of personal data acquires particular relevance in the regulations on transparency, access to public information and good governance due to its specific and differentiated regulation respecting the limits on access to public information regulated in Article 14 of the LTRAPIGG. Article 5.3 of the LTRAPIGG itself regulates the general principles of active publicity and establishes that *“Application shall be made, as necessary, of the limits to the right of access to public information set forth in Article 14, and especially of that which derives from protection of data of a personal nature, regulated in Article 15. In this respect, when the information contains especially protected data, publicity shall only be carried out following disassociation of these”*.

Following this premise, Article 15 of the LTRAPIGG<sup>4</sup> exhaustively and independently regulates protection of personal data with respect to access to public information. Having stated the foregoing, according to Article 15.3 of the LTRAPIGG, “*When the requested information does not contain data especially protected, the organ to which the request is directed shall grant access following sufficiently reasonable consideration of the public interest in the release of the information, and the rights of those affected whose data appear in the requested information, in particular their fundamental right to protection of data of a personal nature*”. Finally, the legislator recognizes in Article 15.4 of the LTRAPIGG that if access is effected following the disassociation of the data of a personal nature, in such form as shall impede the identification of the persons affected, that established in the foregoing sections shall not be applicable.

To this idea there is added a broader perspective. Specifically, Article 15.5 of the LTRAPIGG sets forth that regulation of protection of personal data be applied to the treatment of such data following exercise of the right of access. From this premise, it is concluded that the inordinate nature of the protection of personal data on the limits to the right of access to public information is evident.

Thus, it is necessary to cite Regulation (EU) no. 2016/679 of the European Parliament and of the Council, dated 27 April, relative to the protection of physical persons regarding the treatment of personal data and to the free circulation of such data, and due to which Directive 95/46/EC stands repealed. The said Regulation contains major innovations in this material, tending to guarantee protection throughout the entire Union based on a foundation of judicial security and of transparency with respect to operators. As promulgated in Consideration 13 of the Regulations, need for normative regulation is justified as having the aim of providing judicial security and transparency to the economic operators, including microenterprises and small and medium companies, as well as offering physical persons of all member States the same level of rights and binding obligations and responsibilities with respect to those responsible for and charged with such treatment. Similarly, the European rule represents a substantial improvement in the regulatory framework and guarantees better coherent supervision of the treatment of personal data and equivalent sanctions in all member States, as well as effective cooperation among the authorities of control of the different member States.

## XV

Next, in Chapter XV, Angeles de Palma del Teso presents and systematizes “The Rights of Minors” within the sphere of transparency, access to public information and good governance.

.....

4 Section 1 is modified by final Disposition the eleventh, section 2, of Organic Law 3/2018, dated 5 December, on Protection of Personal Data and guarantee of digital rights (Official Gazette no. 294, on 12/06/2018).

Although in the LTRAPIGG “The Rights of Minors” are not specifically regulated, Organic Law 19/2014, dated 29 December, on transparency, access to public information and good governance, passed by the Parliament of Catalonia, regulates them as a limit on the right of access to public information, in Article 21.1.e).

For its part, Organic Law 8/2015, dated 22 July, on modification of the system of protection of children and adolescents, in its Article 2 regulates in detailed fashion the judicial concept with regard to the “overriding interest of the minor”. As aforesaid, determination of the overriding interest of the minor in each case shall be based upon a series of accepted criteria and values universally recognized by the legislator which much be taken into account and considered in function of various elements and of the circumstances of the case, and which must be explicitly presented within the motives for the decision adopted, in order to determine whether or not the principle has been correctly applied.

## XVI

Finally, Imma Garros Font dedicates Chapter XVI to the study of “Privacy and other legitimate private rights”. The regulatory antecedents of the limit affecting privacy and other legitimate private rights represent the expression of the provisions contained in Article 8 of the European Agreement for the Protection of Human Rights and of Fundamental Liberties, produced in Rome on 4 November 1950, regarding the right of respect for private and family life, whose aim is the protection and the development of human rights and fundamental liberties. In addition, it is of undeniable interest to cite Agreement no. 205 of the Council of Europe on access to public documents, dated 18 June 2009, since its Article 3.1 bestows the prerogative upon the States so that they may limit the right to access to public documents, with the caveat that the limits must be set forth in a Law, be necessary in a democratic society and have as their objective the protection, among others, of “[...] *f, privacy and other legitimate private interests*”.

The Spanish Constitution of 1978 also recognizes the Universal Declaration of Human Rights in its Article 10, Section 2, when it states that “*The regulations regarding the fundamental rights and liberties recognized by the Constitution shall be interpreted in conformity with the Universal Declaration of Human Rights and the international treaties and accords on such matters ratified by Spain*”.

As previously justified, the LTRAPIGG, in its Article 14, exhaustively regulates the right of access, and especially that derived from protection of personal data, in Article 15<sup>5</sup>. Beyond a doubt, this does not constitute a system of *numerus clausus* so

---

<sup>5</sup> Section 1 stands modified by final Disposition the 11<sup>th</sup>, Section 2, of Organic Law 3/2018, dated 5 December, on Protection of Personal Data and guarantee of digital rights (Official Gazette no. 294, dated 06/12/2018).

that the Autonomous Communities may develop the limits to the right of access to public information in their Autonomous legislation, even in the case of a base law. The limit which is the object of the study “Privacy and other legitimate private rights” is an example of this. Despite this not being included on the list of those cited by the State legislator, some Autonomous Communities such as Catalonia (Law 19/2014, dated 29 December, on transparency, access to public information and good governance—Art. 21.1.f--) and the Charter Community of Navarre (Charter Law 11/2012, dated 21 June, on Transparency and Open Government—Article 23.1 f--) include it coherently, although with different nuances, in their regulations on the material.

In this regard, basic legislation is not exempt from regulation on the subject. Protection of the limit under analysis would stand perfectly included in Article 15 of the State base law (LTRAPIGG) relative to protection of personal data. According to the applicable text of its section *“1. If the information requested should contain personal data revealing the ideology, union/labor affiliation/membership, religion or beliefs, access may only be granted in cases where consent, express and in writing, of the person affected is present, unless the said person had made public such data prior to the request for access. If the information should include personal data referring to racial origin, health or sexual life, include genetic or biometric data, or contain data relative to the commission of penal or administrative infractions which did not carry with them a public warning to the guilty party, access may only be authorized in case of the existence of express consent from the affected party or if such were protected under a regulation with force of law. 2. As a general rule, and except where in the specific case, the protection of personal data or other Constitutionally protected rights should prevail over the public interest in release which should impede this, access shall be granted to information of mere identification related to the organization, functioning or public activity of the organ. 3. Should the information requested not contain specially protected data, the organ to which the request is directed shall grant access following sufficiently reasonable consideration of the public interest in release of the information and in the rights of those affected whose data appear in the requested information, in particular their fundamental right to the protection of data of a personal nature (...)*

The inclusion of the limit within Autonomic regulations on transparency cited above represent a certain denaturalization with respect to traditional judicial categories employed by Constitutionalist dogma or that of Administration. Despite this, a holistic treatment of the limit may be given and integrated into the rights consecrated in Article 18 of the Spanish Constitution—the right to honor, personal and family privacy, to one’s own image, to the inviolability of the domicile and to secrecy of communication. In the first place, because “the right to privacy” forms part of the additional category of the “rights of personality”, cited in the Statement of Motives of Organic Law 1/1982, dated 5 May, on civil protection of the right to honor, personal and family privacy, and to one’s own image, and in second place, because the term “other legitimate private rights” is used from a broader concept to refer to “rights of the private sphere”.

Regarding the content and limits to the right of privacy and other legitimate private rights—the right to honor, to one’s own image, to the inviolability of the domicile and to secrecy of communication—consolidated doctrine exists proceeding from the Constitutional Tribunal and from the European Tribunal on Human Rights.



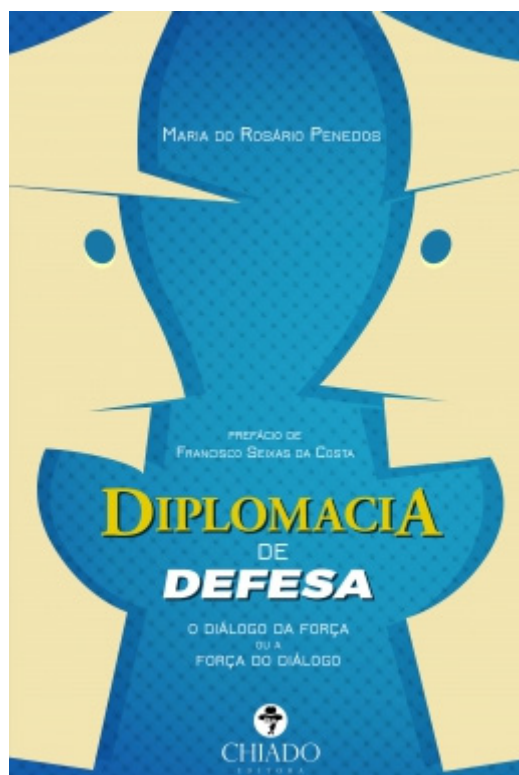
*Orlando Giuwenduto Júnior*

*Colonel in the Brazilian Army and Professor at CESEDEN*

*E-mail: [ogiujun@ext.mde.es](mailto:ogiujun@ext.mde.es)*

## Book review

*DIPLOMACIA DE DEFESA - O Diálogo da Força ou a Força do Diálogo (Defence Diplomacy - The Dialogue of Power or The Power of Dialogue). Author: Maria do Rosário Penedos. Publisher: CHIADO. 1st Edition, April 2017. ISBN: 978-989-774-213-2 (154 pages).*



**M**aria do Rosário Penedos was born in Lisbon on 19 October 1966. She graduated from Lusíada University in 1992 with a degree in International Relations and began her career in the Portuguese Ministry of Defence the following year.

For nearly twenty years, Penedos was responsible for coordinating bilateral defence relations with Western European countries, Asia and America at the Directorate-General for National Defence Policy. She led the negotiation of several cooperation agreements and protocols with countries in Europe and South America. She organised and coordinated bilateral cooperation activities with these countries, participated in the relevant joint committees and took part in numerous bilateral meetings and international conferences. Penedos was the auditor of the National Defence and National Foreign Policy Courses before going on to work as Director of the Communication and Public Relations Office in the Ministry of National Defence and subsequently holding the post of Adviser to the Minister of National Defence.

After a leave of absence abroad, Penedos returned to the Ministry of National Defence in 2010 having completed an MA in International Relations at NOVA University Lisbon with a dissertation thesis entitled *DEFENCE DIPLOMACY - THE DIALOGUE OF POWER OR THE POWER OF DIALOGUE*.

The book, published in April 2017, is a didactic genre intended to teach and disseminate ideas in an artistic way, with a carefully crafted language and drawing on philosophical insights. In addition, using a clear and objective style, the author uses prose to analyse, interpret and assess the subject matter.

Although Defence Diplomacy has existed under other names and forms for many decades, it is only recently that it has been afforded the space and recognition it deserves, both in political and academic terms. Accordingly, the book seeks to recognise the role of Defence Diplomacy in achieving important foreign policy objectives, and present a definition that not only reflects how it is exercised, but also what it actually is: the non-violent use of military capabilities and resources by the ministry of defence and the armed forces in cooperation activities in partner, ally and strategically important countries.

The main question the author poses — “Can Defence Diplomacy be successful without credible and dissuasive armed forces?” — was the starting point for her analysis of Defence Diplomacy as an instrument for asserting autonomy in foreign policy while taking into account the need to adapt to the new economic, political and social context.

To answer this, she used a methodology based, firstly, on the consultation and qualitative analysis of conceptual writings on two important aspects of the subject: development and security. She then sought to interpret the concept of Defence Diplomacy and analyse its evolution and implementation before concluding with a practical-approach to the concept. In addition, she analysed, sourced and researched works on the subject found on the Internet, articles published in specialised journals and newspapers and in reports and interviews.

*Diplomacia de Defesa - O Diálogo da Força ou a Força do Diálogo (Defence Diplomacy - The Dialogue of Power or The Power of Dialogue)* consists of four chapters, in which basic concepts such as globalisation, security, foreign policy and diplomacy are presented, in addition to the role, development and evolution of the concept of Defence Diplomacy.

The first chapter provides a magnificent overview of the conceptual evolution of globalisation, security and diplomacy in the aftermath of the Cold War, and how this evolution has contributed to the emergence of Defence Diplomacy as a key foreign policy instrument for states.

In the second chapter, the author highlights the role of Defence Diplomacy in conflict prevention, the promotion of democracy and as a soft power, underscoring its contribution to the field of preventive diplomacy and its potential role in bringing the armed forces of states closer, as well as the armed forces and civil society.

In the third chapter, Penedos addresses and elaborates on the role of Defence Diplomacy as a foreign policy instrument for states, and analyses this form of diplomacy, its implementation and development using practical examples in countries such as the United Kingdom, New Zealand and China.

Finally, the last chapter assesses the Ministry of Defence's contribution to Portuguese foreign policy, and identifies the various components making up Defence Diplomacy, before concluding with a prospective essay on Defence Diplomacy in Portugal, for which purpose the author interviewed political, diplomatic, academic and military figures with experience in the subject. In her work, *Maria do Rosário Penedos* shows us that Defence Diplomacy is one instrument available to states for the implementation of foreign policy. The scope, extent and organisation of these instruments will depend on the circumstances and interests of each country. However, it has been demonstrated that both the exchange of knowledge between countries and good personal relations between the countries' senior state officials are important factors in forging good international relations.

The practical examples of Defence Diplomacy described in chapter 3 of the book, relating to the UK, New Zealand and the People's Republic of China, were a clever and wise choice. The UK, because it was the first country to present the theory and application of this defence concept. New Zealand, because it is a small, maritime country with no territorial disputes, with a modern parliamentary democracy and a well structured military organisation. And, unlike the others, China, because it is a vast territory governed by a communist regime and with a highly politicised military organisation. Thus, the reader can clearly see that the national goals and interests of the countries studied are different, but that they all use diplomacy to achieve their foreign policy objectives.

By way of conclusion, new areas of Defence Diplomacy, such as the creation of sustainable cooperative relations to build mutual trust and transparency in defence relations, have led most of the world's countries to expand their Defence Diplomacy policies to include broader foreign policy and security objectives, such as secur-

ing peace and stability, promoting common security and combating transnational threats.

In short, this is a timely and contemporary work; a must-read, not only for those engaged in the field of diplomacy and defence, but also for international relations academics, and can serve as a starting point for further exploration of the subject.

