

*Actas*  
*XIII Jornadas de Estudios de Seguridad*

«LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD  
EUROPEA Y ESPAÑOLA: UNA VISIÓN  
CRÍTICA»

Madrid, 11, 12 y 13 de mayo de 2021

## COORDINADORES

Carlos Echeverría Jesús  
Ana Belén Perianes Bermúdez  
Manuel Garat Caramé  
Andrea Arrieta Ruiz  
Carmen Quesada Alcalá  
Pedro Panera Martínez  
Alejandro Ferreira Velón

## AUTORES

Andrés de Castro García  
Luis V. Pérez Gil  
Ignacio Alli Turrillas  
Miguel Ángel Medina Abellán  
Victoria Silva Sánchez  
Javier Lión Bustillo  
Eva Deible Siegl  
José Antonio Valles Cavia  
Manuel Gazapo Lapayese  
Alfredo Crespo Alcázar  
Francisco Delgado Urrutia  
Jaime López Cerezo  
Antonio Martínez González  
Juan Tovar Ruiz  
Iván Bravo Boric  
Rodrigo Gaona Prieto  
Gloria González-Huix Fernández  
María Pilar Doñate Sanz  
Esther Comís Díez  
Elena Carolina Díaz Galán  
Luis Manuel de las Heras Lombilla  
Patricia López Vicente  
Vincenzo Ferrillo  
Luo Huiling  
Jose González Vallés  
Sung Hee Yoo

## ÍNDICE

### PANEL I

¿UNA ESTRATEGIA DE POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD EUROPEA PARA UN ACTOR GLOBAL?

La hegemonía liberal *ad intra* en la Unión Europea: de la homogeneización al desgranamiento. *Andrés de Castro García*

Unión Europea, grandes potencias y regímenes de seguridad en un escenario post-Covid. *Luis V. Pérez Gil*

El papel de Europol en la ciberseguridad y su aportación a la PCSD. *Ignacio Alli Turrillas*

The participation of third countries in PESCO: towards a new «involvement issue». *Miguel Ángel Medina Abellán*

La política de la UE en el Cuerno de África y el Mar Rojo: desafíos y oportunidades en un panorama cambiante. *Victoria Silva Sánchez*

Implicaciones para la Unión Europea de la creciente presencia militar de las monarquías del Golfo en el Mar Rojo y Cuerno de África. *Javier Lión Bustillo*

Binomio OTAN-Austria ¿En qué sentido sigue la neutralidad presente en Austria en el tema de seguridad y defensa? ¿Qué factores han condicionado y condicionan en la actualidad la relación de Austria con la OTAN? *Eva Deible Siegl*

La nueva agenda de la UE en la lucha contra el terrorismo: anticipar, prevenir, proteger, responder. *José Antonio Valles Cavia*

Reflexiones sobre la Unión Europea y su posicionamiento frente a la convergencia del yihadismo y la extrema derecha. *Manuel Gazapo Lapayese*

Los combatientes terroristas retornados como reto para una nueva Estrategia de Política Exterior y de Seguridad de la UE. *Alfredo Crespo Alcázar*

### PANEL II

HACIA UNA ACTUALIZACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL

La desmilitarización de los asuntos marítimos desde el inicio de la transición a la democracia. Causa de inseguridad en las aguas jurisdiccionales españolas y de poca eficiencia en el gasto para implementarla. *Francisco Delgado Urrutia*

Competencias Profesionales para Cuadros Intermedios en el ámbito de la Seguridad: un estudio exploratorio. *Jaime López Cerezo*

El Proceso integrador Geotecnosocioeconómico y Geotecnopolíticomilitar: un nuevo enfoque explicativo del cambio de paradigma en la Estrategia de Seguridad Nacional. *Antonio Martínez González*

La planificación estratégica de España en el ámbito de la política exterior y de seguridad. *Juan Tovar Ruiz*

Consideraciones sobre el concepto de seguridad humana en relación con su adopción en la estrategia de seguridad nacional. *Iván Bravo Boric*

### PANEL III

#### PROGRAMA DE DOCTORADO EN SEGURIDAD INTERNACIONAL

El rol de la Guardia Civil en el Sahel: el Proyecto GAR-SI. *Rodrigo Gaona Prieto*.

Caracterización de los terroristas yihadistas en Europa (2014-2021). Un estudio tipológico basado en fuentes periodísticas y policiales. *Gloria González-Huix Fernández*

La aplicación de los acuerdos entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Educación en Francia y España en Troisième y 3º de la ESO en el curso 2016-2017. *María Pilar Doñate Sanz*

Los datos médicos en el proceso, con especial incidencia en el proceso penal. *Esther Comís Díez*

La Organización de Estados Americanos: Un actor principal para regular la seguridad en los órdenes hemisférico e internacional. *Elena Carolina Díaz Galán*

El INTA: el Organismo Público de Investigación del Ministerio de Defensa. *Luis Manuel de las Heras Lombilla*

Estudio sobre el impacto de la I+D+i en Defensa. *Patricia López Vicente*

El significado de geoeconomía en el ámbito de las relaciones internacionales: los orígenes y el debate entre realistas y geopolíticos críticos y una perspectiva de investigación. *Vincenzo Ferrillo*

*Smart power* de China en la Iniciativa de la Ruta de la Seda. *Luo Huiling*

Rusia y China... ¿y ahora qué? *Jose González Vallés*

El presente de las potencias nucleares en la Sociedad Internacional y Corea del Norte. *Sung Hee Yoo*

## PANEL I

¿UNA ESTRATEGIA DE POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD EUROPEA PARA UN ACTOR GLOBAL?

*Coordinadores:*

CARLOS ECHEVERRÍA JESÚS

*Subdirector del IUGM*

ANA BELÉN PERIANES BERMÚDEZ

*Investigadora posdoctoral del IUGM*

# LA HEGEMONÍA LIBERAL *AD INTRA* EN LA UNIÓN EUROPEA: DE LA HOMOGENEIZACIÓN AL DESGRANAMIENTO

## *AD INTRA* LIBERAL HEGEMONY IN THE EUROPEAN UNION: FROM HOMOGENEITY TO THRESHING

Andrés de Castro García<sup>1</sup>  
13 de abril de 2021

### RESUMEN

Esta contribución analiza el proceso de construcción de una identidad post-nacional en el seno de la Unión Europea a través de la utilización de un marco propio del eje franco-alemán junto con rasgos de la identidad anglosajona. En especial, se observa la importancia de las políticas de identidad, *identity politics*, y el intento de expansión a los países del este de Europa. Para ello, se contrasta el marco desarrollado por Mearsheimer para explicar de qué manera se puede entender el proceso de integración europea en el marco de su concepto de hegemonía liberal. Así mismo, se analiza el impacto de la crisis del Covid y las consecuencias de la pérdida de poder del bloque occidental en nuestra forma de organización política, la democracia liberal.

**PALABRAS CLAVE:** Relaciones Internacionales, Unión Europea, Mearsheimer, Hegemonía Liberal, políticas de identidad.

### ABSTRACT

This contribution analyzes the process of construction of a post-national identity within the European Union through the idea of the Franco-German axis together with features of the Anglo-Saxon vision, including identity politics. The expansion to Eastern European countries is observed. Also, the framework developed by Mearsheimer is contrasted to explain how the process of European integration can be understood within the framework of liberal hegemony. Likewise, the impact of the Covid crisis and the consequences of the loss of power of the Western are analyzed. Together with the negative implications to liberal democracy.

**KEYWORDS:** International Relations, European Union, Mearsheimer, Liberal Hegemony, Identity Politics.

## 1. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea ha establecido un marco jurídico y político que ha pretendido orientar en cierto grado el desarrollo de los Estados durante las distintas fases de su expansión. Lo anterior ha sufrido ciertas fricciones con ciertos Estados miembros que han visto limitada su capacidad de acción en el marco de su soberanía. En este sentido, es

---

<sup>1</sup> Profesor de Relaciones Internacionales de la UNED.  
Assistant Professor of IR at UNED

preciso resaltar la salida del Reino Unido de la Gran Bretaña y de Irlanda del Norte el 31 de enero de 2020 tras lo decidido por los británicos en el *referendum* celebrado en el año 2016.

También es preciso prestar atención a las ampliaciones de 2004 y de 2007, que supusieron un fuerte cambio, con la entrada de nuevos Estados miembros que habían estado en el entorno del bloque socialista hasta 15 o 18 años antes, respectivamente.

Las dos cuestiones mencionadas suponen un reto para el liderazgo franco-alemán que durante años intentó una homogeneización de la cultura política de los Estados con un marcado componente ideológico. Así, durante décadas pusieron las bases de lo que es y lo que no es una democracia liberal para hacer de la Unión un club de democracias liberales homogéneo y a la medida establecida por Alemania y Francia.

Lo anterior no presentaría demasiadas dificultades *per se* si la Unión tuviera el poder interno y externo para llevar a cabo este proyecto. Es decir, que pidiera renuncias a cambio de contrapartidas concretas, en ese esquema de coste-beneficio al que se ven abocados inexorablemente, al menos, los países con menos recursos.

Este capítulo trata de aplicar el esquema de hegemonía liberal de Mearsheimer (2018) a las relaciones *ad intra* en la Unión Europea destacando las lecciones aprendidas frente a liberalismo, nacionalismo y realismo en la obra del mencionado autor.

Así, observaremos cómo el fracaso del proyecto puede venir dado, precisamente, por los mismos factores por los que hemos visto zozobrar el plan de Estados Unidos de expandir la democracia liberal tras la caída del muro de Berlín y que ha tenido como consecuencia su pérdida de poder en el mundo.

Ese reflotamiento del barco va a ser también muy negativo para la Unión Europea, ya que la contención de China va a ocupar un lugar primordial que va a restar importancia a los intereses estratégicos de los Estados europeos para Estados Unidos.

## **2. LA UNIÓN EUROPEA HOY**

La Unión Europea se ha construido a imagen y semejanza del eje franco-alemán, que ha sentado las bases del liberalismo a la europea. Algunos autores, como Frank Schimmelfennig (2013), han desarrollado esta idea, junto con la de la intergubernamentalismo liberal (*Liberal Intergovernmentalism* (LI)), unido al liberalismo comercial.

Por tanto, el autor considera que el proceso de integración europea se basó en el intercambio económico, produciéndose una necesidad de llegar a lo que denomina liberalismo ideacional (*ideational liberalism*). Ya que, según él, una comunidad liberal internacional es una comunidad de Estados gobernados por ideas liberales como la paz, el multilateralismo, la democracia y que se basa en una identidad post-nacional y una identidad cívica (*civil identity*).

En el año de su contribución, en 2013, ya estaba en marcha este diseño unido a las políticas de identidad (*identity politics*), la ideología de género y principios y demás valores de cierto espectro del liberalismo.

Lo anterior recuerda a la Alemania de Rudolf Virchow en la que éste acuñó el concepto de *Kulturkampf* que describía el conflicto entre Otto Von Bismark y la Iglesia Católica. Una guerra cultural, por tanto. Un siglo después, James D. Hunter publicaba su libro *Culture Wars: the struggle to define America* (1991) ampliando el marco teórico necesario para el estudio de este tipo de realidades.

En este sentido, desde el punto de vista de las Relaciones Internacionales y, más concretamente desde el realismo ofensivo, John Mearsheimer (2018) ha desarrollado recientemente el concepto de hegemonía liberal junto con lo que denomina los «sueños liberales» y las «realidades internacionales».

Su esquema de análisis es particularmente útil para entender las dinámicas internacionales desde la caída del Muro de Berlín. También las relaciones internas que están teniendo lugar en la Unión Europea, especialmente en las últimas décadas. Para ilustrar lo anterior, Mearsheimer resume el liberalismo en la combinación entre individualismo (la importancia del individuo frente al grupo) y sus derechos inalienables, a lo que añade el universalismo.

Lo deseable en todas las sociedades, desde ese punto de vista de la hegemonía liberal, es que el individuo y sus derechos inalienables sean prioritarios. A eso se le añade su inclusión en la política exterior, lo que le dota el segundo elemento, el universalismo. Toda política exterior tendría que estar orientada, por tanto, a la expansión de esa versión del liberalismo por el mundo en base a ese universalismo.

Eso se hace sobre la base de la teoría de la paz democrática. Si se expande la democracia, se protegen los derechos humanos y se protege el liberalismo, se obtienen dos consecuencias directas: es más fácil que sobreviva la democracia y además

disminuyen las opciones de conflicto. Frente al número de ejemplos de fracaso de este tipo de ideas, en lugares como Iraq, Siria, Libia, Egipto y muchos otros lugares, siguen existiendo defensores dentro y fuera de la Unión Europea.

Otra de las aportaciones de Mearsheimer en este sentido es que, si bien se trata de un error de política exterior, es solamente posible realizarlo cuando la hegemonía la ostenta un Estado (o grupo de Estados) que comparten esa identidad liberal. Como era el caso inmediatamente después de la caída del Muro. En el contexto del unipolarismo. Mearsheimer complementa lo anterior desarrollando la idea de que no es posible hacer eso en un mundo bipolar o multipolar, en el que es necesario que exista una balanza de poder.

Si trasladamos ese marco de análisis a la situación actual de la Unión Europea y nos enfocamos en las dinámicas internas -aunque sean difíciles de separar de las externas- observamos distintas cuestiones:

### **2.1. La renuncia a parte de la soberanía: ¿A cambio de qué?**

Desde el ingreso a la Unión Europea de los Estados miembros, se produce un proceso de armonización a la estructura de la Unión. Lo anterior tiene consecuencias jurídicas que, en el caso de España, orbitan entre el artículo 93 de la Constitución y la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 28/1991 y la Declaración del Pleno del Tribunal Constitucional (DTC9) 1/2004 en la que se debate si la normativa de la Unión puede o no tener prevalencia sobre la Constitución y, en definitiva, sobre la soberanía.

En las primeras décadas del proceso de construcción europea pareciera que las ventajas estratégicas justificaban la pérdida de soberanía y de capacidad de acción. Además, fueron numerosas las contribuciones científicas que destacaban que venía el tiempo de las identidades post-nacionales como la de Fossum (2001) que enumera los mecanismos necesarios para garantizar el éxito de la misión:

1. El desarrollo continuado del fortalecimiento de la Unión en aquellas cuestiones vitales para conformar una identidad a través de el compromiso con el entramado político-legal de las instituciones para asegurar los derechos humanos y la democracia.
2. La continúa disminución de la habilidad de los Estados-Nación para formar identidades nacionales únicas y exclusivas.

3. El fortalecimiento continuado de las realidades internacionales con el objetivo de avanzar el desarrollo de los derechos y de la cooperación pacífica.
4. El fortalecimiento de la sociedad civil europea e internacional.

Sin embargo, menciona el autor, los Estados miembros aún mantienen los más importantes y tradicionales mecanismos de socialización de sus ciudadanos, como por ejemplo la educación, y concluye que el reto fundamental es entender cómo funciona la formación de la identidad en el mundo contemporáneo.

Es decir, que las aspiraciones de la Unión ya hace dos décadas, según lo que queda explicado por varios autores, conduce hacia el establecimiento de una identidad post-nacional en contra de las identidades nacionales. Por tanto, si es necesario hacer ingeniería social, significa que no hay una identidad propiamente europea que compartan todos los europeos.

Es precisamente a través de esa herramienta, la del social engineering a través de la que se trata de imponer una identidad de unos -los que dominan la Unión- frente a los otros. En este sentido, tenemos también el ejemplo de lo que manifestó el canciller Gerhard Schröder en numerosas ocasiones, incluida una en diciembre de 2003: *Nationale Interessen müssen zurücktreten* (Handelsblatt, 2003, 13 de diciembre). Los intereses nacionales tienen que dar un paso atrás, en su crítica a la posición política del presidente Aznar y de Polonia.

Estas ideas conectan perfectamente con las de Mearsheimer (2018) en cuanto a la manera en la que se impone la hegemonía liberal, si bien hasta el momento en la literatura científica no se ha tratado en profundidad el mecanismo interno que se ha producido en la Unión Europea.

Los últimos años han visto cambios también en las prioridades y en los debates de política interna del eje franco-alemán, muy influidos también por la cultura anglosajona, frente a cuestiones relativas a ideología de género, políticas de identidad y de la propagación cierto espectro de la ideología liberal en los Estados miembros.

La reacción frente a las mencionadas tendencias ha variado en distintas estrategias, que comprenden la de buscar beneficio a través de pretender compartir los mismos objetivos, como es el caso de Rumanía y Lituania, entre otros.

Observamos también la reacción de algunos intelectuales de algunos Estados de la antigua Yugoslavia como Zizek (2011), que ridiculizan la situación y desarrollan ideas más propias de su subregión.

Y también la más conocida, la de la oposición frontal, como en el caso de Hungría o Polonia. Ampliable también al caso de Chequia.

Teniendo en cuenta la importancia del nacionalismo, que según Mearsheimer (2018) entre otros autores, es una de las fuerzas más relevantes en el estudio de las Relaciones Internacionales y el poder, el liderazgo de la Unión Europea no puede pretender que la Oriental asuma ciertos principios como propios ni se debe basar el futuro político de la Unión a la aceptación de aquellos.

El hecho de que el liderazgo franco-alemán está tratando de llevar a cabo una homogeneización de la cultura política de los Estados con un marcado componente ideológico sienta las bases de lo que se entiende (y no) por identidad dentro de la Unión Europea.

Durante décadas los Estados de la Unión se beneficiaron bien por imponer su identidad o bien por recibir contrapartidas concretas para permitir que continuara el proceso.

Si analizamos el caso de Lituania, por ejemplo, observamos que se trata de un país católico cuya identidad de esta rama del cristianismo supuso la base de su oposición al dominio soviético durante la Guerra Fría. Así, según el *International Religious Freedom Report* del año 2018 que obra en la base de datos del Gobierno de Estados Unidos (US Government, 2018) el 86% de los lituanos se considera católico.

Además de lo anterior, en una investigación desarrollada por el Eurobarómetro (2019) el 53% de los lituanos estaban a favor de que gays, lesbianas y bisexuales tuvieran los mismos derechos que los heterosexuales, frente al 98% de los suecos y el 91% de los españoles o el 31% de los eslovacos.

El 35% de los lituanos opinaron que no hay nada malo en una relación sexual entre dos personas del mismo sexo, frente al 95% de los suecos, el 89% de los españoles y el 20% de los búlgaros.

En cuanto a si se deberían permitir matrimonios del mismo sexo, el 30% de los lituanos opinaron que sí, frente al 92% de los holandeses, el 86% de los españoles y el 16% de los búlgaros.

Frente a la posibilidad de añadir un tercer género en los documentos oficiales, el 26% de los lituanos estuvieron a favor, frente al 67% de los malteses, el 63% de los españoles y el 7% de los búlgaros.

Sobre cuán cómodos se sentirían si dos hombres mostraran su afecto con besos o caminando de la mano, el 15% de los lituanos se mostrarían completamente conformes, frente al 78% de Suecia, el 63% de los españoles y el 8% de los búlgaros.

Finalmente, cuando se le preguntó a los europeos si uno de sus hijos estuviera en una relación romántica con una persona del mismo sexo, cuál sería su nivel de aceptación, el 16% de los lituanos se mostraría totalmente conforme, frente al 86% de los holandeses, el 71% de los españoles y el 7% de los búlgaros.

Para tratar de intervenir en esta realidad, incómoda para muchos Estados miembros, se creó el *European Institute for Gender Equality* en el año 2006. Un año más tarde se establece su sede en Bruselas y en 2010 se decide que su sede permanente esté en Vilna, la capital de Lituania. Su objetivo es contribuir a fortalecer la promoción de la igualdad de género y proveer investigación y datos de alto nivel que permita la toma de decisiones. Así como permitir la comunicación innovadora y cumplir con los niveles administrativos y financieros más exigentes.

En el ejercicio de su labor, consideran que menos del 1% de los fondos estructurales y de investigación de la Unión se decían a la promoción de la igualdad de género (European Institute of Gender Equality, 2019, 10 de abril).

## **2.2. La crisis del COVID-19: nuevos retos para nuevas realidades**

El *Policy Brief Together in Trauma: Europeans and the World after COVID19* (European Council of Foreign Relations [ECFR], 2020, junio) editado por el *European Council of Foreign Relations* (ECFR) en junio de 2020, apenas tres meses después del inicio de la pandemia en Europa, fue capaz de recoger las primeras y principales reacciones de los europeos ante el reto de la pandemia.

Así, ante la pregunta ¿Qué poderes le otorgarán más apoyo a tu país para recuperarse de la crisis del Covid-19? El 16% de los italianos mencionaron a China, junto con el 7% de los alemanes. Aquellos que contestaron que nadie fueron el 48% de los alemanes, el 39% de los suecos, el 33% de los daneses, el 28% de los franceses, el 26% de los belgas, el 25% de los italianos, el 20% de los polacos, frente al 18% de los españoles y el 9 % de

los portugueses. Que no creyeron que ni las instituciones europeas, ni los países europeos ni China les iban a proporcionar ayuda.

La siguiente pregunta tuvo como objetivo conocer la respuesta de los europeos frente a si el proceso de integración ha ido demasiado lejos o es necesario más integración. El 55% de los alemanes considera que es necesaria más integración, frente al 80% de los españoles y el 91% de los portugueses.

Frente a la pregunta, ¿qué país ha sido el mejor aliado del suyo durante la crisis del covid? el 11% de los polacos citó a China, frente al 25% de los italianos, el 7% de los españoles y el 4% de los franceses.

Frente a si ha variado la opinión de la UE en la crisis del Covid, el 58% de los italianos manifiesta que sí, frente al 50% de los españoles y el 41% de los franceses.

Sobre el cambio de percepción sobre Rusia, el 23% de los italianos opina que ha mejorado, frente al 27% de los búlgaros y el 12% de los españoles.

En el apartado general, el 57% de los europeos querría un control fronterizo más férreo. Mientras que el 52% considera que es necesario que la UE tenga una respuesta más unificada a las amenazas y retos globales. Además, muchos están pidiendo acciones «para ir más allá de la promesa de conceptos y valores abstractos».

Eso obliga a que países que tradicionalmente competían por el espacio, estén ahora tratando de alinearse con ciertos Estados miembros, ofreciéndoles un peso geopolítico y unas líneas de colaboración que creen que la UE no les otorga. Recordemos que, en el marco de la mencionada investigación llevada a cabo por el ECFR el 25% de los italianos cree que China ha sido el mayor aliado de Italia durante la crisis del Covid, el 27% de los búlgaros reconoce que su visión de Rusia ha mejorado, en lo que coinciden el 23% de los italianos (ECFR, 2020, junio).

En una investigación llevada a cabo por la Universidad de Siena (Università de Siena, 2020, noviembre) y publicada en noviembre de 2020 en la que se le pregunta a una muestra en el año 2017, en abril de 2020 y en octubre-noviembre del mismo año cual sería su voto sobre un referendum de independencia que se celebrara al día siguiente arrojó los siguientes datos: el 48% votaría salida de la Unión en abril de 2020 frente al 37% que lo hubiera hecho en octubre-noviembre del mismo año.

Es precisamente en ese escenario y en la pérdida de poder de la Unión en la que surge el peligro cierto del desgranamiento de sus miembros, fomentado por terceros Estados que aprovechen esta situación de debilidad que no consigue que se dé respuesta a las necesidades de los ciudadanos.

Todo lo anterior no es nuevo. Un escenario de pérdida de poder, si se combina además con una ideologización ajena a los principios de determinados Estados miembros, y con determinados principios de homogeneización de la Unión, puede producir a corto-medio plazo una ruptura de facto del proyecto. No necesariamente formal, pero se observaría cada vez más en las relaciones políticas, comerciales, diplomáticas e incluso de seguridad.

La Unión Europea no puede (no debe) presionar sin ofrecer más a cambio de lo que puede ofrecer. Cuando la competencia está ansiosa por ofrecer alternativas. Ni siquiera necesariamente obteniendo una ganancia directa. De esta manera, la situación en el bloque oriental puede caracterizarse por una pérdida del poder de la Unión y ciertos vínculos entre los actores orientales y los Estados miembros. Moscú seguirá buscando ofrecer una alternativa a Bruselas. Y su baza ideológica, muy alejada del proyecto comunista del pasado, es la de presentarse como un bloque coherente, confiable y respetuoso con la soberanía de los Estados. Lo anterior puede resultar atractivo para muchos. La actitud de China, si bien con características algo distintas, comparte el mismo espíritu.

Desde hace poco más de una década, hemos observado cómo algunos Estados miembros han adoptado un discurso europeísta basado en los valores de la democracia liberal, pero no se trata de un tema consolidado. Existe un fuerte argumento histórico que nos recuerda que dos décadas en la historia de un sistema político no es muy relevante.

Si la realidad política global continúa cambiando, observaremos un cambio gradual en el discurso y allí observaremos que aquellos Estados que no han abrazado plenamente los valores de la democracia liberal tendrán más facilidad para adaptarse a un mundo en el que no -Los actores occidentales tienen más cuotas de poder.

Este proceso estará acompañado de una discusión sobre la democracia como pilar de las sociedades democráticas liberales. Un cuestionamiento a la democracia se producirá tanto en el contexto de la gestión de la pandemia, tanto por la comparación entre las cifras de contagio y muertes entre regímenes democráticos y no democráticos, como por la reflexión sobre la limitación de libertades. individuo entre un modelo y otro.

Europa se encuentra en un punto de inflexión. A lo que llega más ideologizado que con capacidad de análisis. Se ha dedicado a predicar en lugar de revisar constante y críticamente la verdadera situación interna y externa. Esto ha provocado que haya perdido mucho tiempo en las dos décadas posteriores al fin del unipolarismo estadounidense para buscar su lugar en el mundo, mantenerlo e incluso aumentarlo.

Ha sido un bloque con recursos económicos que podría enmascarar su inacción política interna y externa a través de sus fondos, pero las grietas en el proyecto comienzan a verse.

En lugar de morir de éxito, si la Unión Europea quiere mantener su modelo, tiene que ser capaz de definir cuestiones básicas de identidad, ¿qué es ser europeo? ¿Hay diferentes formas de serlo? y si te decides por una respuesta homogénea, en la que solo hay una forma de ser europeo, tendrás que pagar el precio de tu decisión. Hacer atractiva esta homogeneidad, ofrecer más que la competencia en favor de la coherencia y de las opciones de supervivencia.

La otra opción corresponde a equilibrar el tema de la identidad con un sistema de incentivos para que se cumplan una serie de objetivos comunes, respetando las diferencias y ofreciendo más y mejor que los demás. También sancionar las conductas que puedan poner en peligro la interferencia externa para asegurar el funcionamiento del sistema.

En definitiva, llevar hasta el límite las nuevas tendencias de la democracia liberal occidental -y el interés de imponerla de manera universal-, haciéndolo de manera ciega puede acabar con ella, de acuerdo a los postulados de Mearcheimer.

### **2.3. La geopolítica de las vacunas**

Desde el inicio de la pandemia de coronavirus, la Unión Europea repitió la importancia de la pertenencia al bloque para poder negociar mejor la adquisición de las vacunas. Ante la aparente dificultad de hacerse con las dosis, Bruselas sería capaz de adquirir y distribuir.

La primera realidad es que además de la participación sueca en Astra Zeneca y alemana en Pfizer-Biontech no se ha aprobado aún ninguna vacuna procedente de un país de la Unión Europea. Ninguno de los 27 Estados miembros ha conseguido el éxito esperado. Hay que decidir hacia dónde se orientan los esfuerzos. O la Unión se dedica a expandir ideología o a invertir más en Ciencia. Los recursos son limitados.

El segundo problema fue intentar de recortar el precio de adquisición de las vacunas. Obviando que otros actores estarían dispuestos a ofrecer un precio aún más alto.

El tercero ha sido el cambio de parecer sobre la seguridad o no de la vacuna de Astra Zeneca y la búsqueda de un criterio conjunto de toda la Unión, que ha fracasado.

A 11 de abril de 2021, de acuerdo con información procedente de la universidad John Hopkins (John Hopkins University and Medicine, 2021, 12 abril), el 88,0% de los gibraltareños está vacunado con todas las dosis necesarias, frente al 55,40% de los israelíes, el 24,79% de los chilenos, el 20,31% de los estadounidenses, el 16,7% de los serbios, el 10,51% de los británicos y el 12,26% de los húngaros, que es el grupo de la Unión Europea con el mayor número de vacunados, al haber optado por la adquisición de vacunas procedentes de Rusia y China.

El segundo Estado miembro con el mayor número de vacunados es Dinamarca, con un 7,59%, frente a los 6,58% de España y el 1,36% de Letonia.

Ante esta situación, ciertos Estados miembros están considerando la compra de la vacuna rusa, la Sputnik V, generando tensiones internas por la implicación geopolítica de esa decisión, sobre los que ciertos Estados del Este son particularmente sensibles. En este sentido, la Primera Ministra lituana, la considera una herramienta de divide y vencerás como parte de la estrategia híbrida de Rusia<sup>2</sup>.

Así, Alemania ya ha declarado que planea adquirir dosis de Sputnik (Deutsche Welle, 2021, 8 abril) y se ha publicado información acerca de la intención del Gobierno de España de plantearse también la compra de la vacuna (El Mundo, 2021, abril 9).

### **3. ¿ABRAZAR CIERTOS COMPONENTES DE LA ESTRATEGIA DE NUESTROS RIVALES INTERNACIONALES SUPONE ABRAZARLOS A ELLOS?**

O, puesto de otra manera, visto el abismo. ¿Seguimos caminando hacia el precipicio? ¿O volvemos a andar sobre nuestros pasos? ¿Se puede seguir manteniendo la identidad europea y abogar por un mayor pragmatismo internacional? ¿Son las políticas de identidad o la ideología de género parte integral de nuestra cultura? ¿Desde cuándo? ¿Creemos que perdiendo poder en el mundo nuestro modelo puede sobrevivir? ¿De verdad alguien puede pensar que a nuestros rivales les interesa que demos un golpe de

---

<sup>2</sup>Twitter de la Primera Ministra de Lituania: <https://twitter.com/IngridaSimonyte/status/1357767922106720258?s=20>

timón? ¿Alguien puede pensar que una Europa abrazada a la ideología de género o a las políticas de identidad es más fuerte?

Una revisión del marco teórico construido por Mearsheimer nos demuestra la importancia que le concede a que Estados Unidos se mantenga fiel a su modelo de democracia liberal. Su crítica no plantea un cambio del modelo en Estados Unidos sino la necesidad de que ese país cese en su plan de extender la hegemonía liberal al resto de Estados. Que se abstenga de fomentar la ingeniería social.

Este capítulo de libro en el marco de las XIII Jornadas de Estudios de Seguridad del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado ha pretendido, por tanto, mostrar datos objetivos sobre cuál ha sido el plan de expansión de la Unión y de qué manera se ha tratado de construir una identidad post-nacional haciendo un paralelismo con la idea que Mearsheimer desarrolla frente a la necesidad de los Estados que practican la hegemonía liberal en cuanto al diseño e implementación de ingeniería social.

También se aprecian, por supuesto, las dosis necesarias de universalismo en cuanto a los planteamientos de libertades individuales y de derechos humanos en la expansión hacia el este de la Unión. Con especial importancia en la cuestión de políticas de identidad y de ideología de género, con varios programas de formación y con la financiación de grupos de cabildeo de ideología liberal entre los que llama la atención los programas del Instituto Europeo para la Igualdad de Género con sede en Vilna.

Además de las tensiones que este tipo de cuestiones han generado con algunos Estados miembros del este de Europa, la debilidad estratégica que este tipo de tensiones abre una ventana de oportunidad que este tipo de actitudes permite para la entrada de potencias extra europeas.

A lo anterior se le añade que, en un escenario donde los recursos (económicos, políticos, sociales...) son limitados, la Unión tiene que elegir entre seguir expandiendo cierta ideología por Estados miembros que no la comparten o dar respuesta a los verdaderos problemas del continente y de los Estados miembros.

Si se mantuviera la estrategia actual a través de la que se trata de modificar la situación, se presiona y además lo que se ofrece no es mayor a la pérdida, se estará permitiendo la entrada a actores como Rusia y China en el continente. Estados para los que, el hecho de que solamente el 7% de los búlgaros querría que su hijo o hija tuviera una pareja del mismo sexo, no solamente no es un problema sino que los acerca más a ellos

culturalmente. Suponer que el 7% tiene una cierta opinión supone que el 93% no la comparte. Catorce años después de la entrada a la Unión. Se han desarrollado múltiples campañas a todos los niveles y ese es el resultado. ¿La Unión aprecia la identidad de los búlgaros en ese sentido? ¿Se puede ser un país de la Unión si el 93% de la población no comparte esos valores? ¿Lo que tienen en común los países de la Unión son valores comunes?

Mientras se produce esa discusión, nuestros rivales dedican sus esfuerzos nacionales a producir una vacuna contra el covid, que Estados miembros han comprado o están en vías de adquisición. Generan espacios *amables* de poder. Ya se ve el precipicio. ¿Saltamos?

#### **4. CONCLUSIONES**

La crisis del covid debería de incitar un momento de reflexión para la Unión Europea. Se ha demostrado que tratar de expandir ciertos elementos de la ideología liberal hacia países de Europa Oriental y del sur ha generado muchas tensiones. Que además no se ha conseguido el objetivo de la homogeneización y que, además, ha generado un uso de recursos que ha impedido centrarse en otras prioridades durante las décadas de bonanza y de un liderazgo más claro de Occidente.

En un escenario en el que la Unión no ha conseguido desarrollar vacunas para la crisis del Covid y que además ni siquiera ha sido capaz de conseguir el suministro necesario a través de sus alianzas con otros países del bloque occidental, teniendo que comprárselas a nuestros competidores directos, nos tiene que hacer reflexionar sobre el pasado, el presente y el futuro de la Unión.

Un mayor pragmatismo internacional que se valga de los elementos centrales del realismo ofensivo y un cambio de las prioridades de política exterior que permitan transitar desde una prevalencia de los valores a una prevalencia de los intereses, junto con el cambio en la política interna que permita abandonar la idea de expandir ciertos elementos de la ideología liberal, puede ser la única manera de mantener el proyecto europeo y, con él, la democracia liberal tal y cómo la conocemos en esta parte del mundo. Lo que no es factible es que se mantenga nuestro modelo en un contexto en el que la hegemonía la detentan actores no occidentales, tal y como ha sido desarrollado por actores como Mearsheimer.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- DE CASTRO, A. (2019). *La Unión Europea en el mundo post Covid- 19*. Madrid: Centro de Seguridad Internacional de la Universidad Francisco de Vitoria.
- FOSUM, J. (2001). Identity-politics in the European Union, *Journal of European Integration*, 23: 4, 373-406.
- HUNTER, J. (1991). *Culture Wars: The Struggle to Define America*. New York: Basic Books.
- MEARSHEIMER, J. (2018). *The Great Delusion. Liberal dreams and international realities*. New Haven: Yale University Press.
- SCHIMMELFENNIG F. (2013) Liberal Theory and European Integration. In: Friedman R., Oskanian K., Pardo R.P. (eds) *After Liberalism?*. Londres: Palgrave Macmillan.
- ZIZEK, S (2011). The violence of the liberal utopia. *Distinktion: Journal of Social Theory*. 9:2 9-25.

## ANEXO BIBLIOGRÁFICO

- DEUTSCHE WELLE (2021, 8 abril) *Coronavirus: Germany plans talks with Russia on buying Sputnik V COVID vaccine*.  
<https://www.dw.com/en/coronavirus-germany-plans-talks-with-russia-on-buying-sputnik-v-covid-vaccine/a-57130318>
- EL MUNDO (2021, abril 9) Pedro Sánchez se abre ahora a comprar Sputnik y se lanza contra Ayuso por los datos: Madrid está en alto riesgo.  
<https://www.elmundo.es/espana/2021/04/09/60706059fc6c83be158b45e3.html>
- EUROBARÓMETRO (2019). *Eurobarometer on Discrimination 2019: The social acceptance of LGBTI people in the EU*.
- EUROPEAN COUNCIL OF FOREIGN RELATIONS (2020, junio) *Together in Trauma: Europeans and the world after Covid-19*. [https://ecfr.eu/wp-content/uploads/together\\_in\\_trauma\\_europeans\\_and\\_the\\_world\\_after\\_covid\\_19.pdf](https://ecfr.eu/wp-content/uploads/together_in_trauma_europeans_and_the_world_after_covid_19.pdf)
- EUROPEAN INSTITUTE OF GENDER EQUALITY (2019, 10 de abril) *Gender equality deserves more than 1%*, <https://eige.europa.eu/news/gender-equality-deserves-more-1>
- HANDELSBLATT (2003, 13 de diciembre) *Bundeskanzler Schröder bedauert Scheitern des EU-Gipfels*.  
<https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/nationale-interessen-muessen-zuruecktreten-bundeskanzler-schroeder-bedauert-scheitern-des-eu-gipfels/2292938.html>
- JOHN HOPKINS UNIVERSITY AND MEDICINE (2021, 12 abril) *Coronavirus Research Center*.  
<https://coronavirus.jhu.edu/vaccines/international>
- TWITTER (2021, 5 febrero) Primera ministra de Lituania Ingrida Simonyté.  
<https://twitter.com/IngridaSimonyte/status/1357767922106720258?s=20>
- UNIVERSITÀ DE SIENA (2020, noviembre) *Gli italiani e l'Unione europea*. Autunno 2020.  
[https://www.iai.it/sites/default/files/laps-iai\\_2020\\_ue.pdf](https://www.iai.it/sites/default/files/laps-iai_2020_ue.pdf)
- US GOVERNMENT (2018) *Lithuania2018 international religious freedom report*.  
<https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/05/LITHUANIA-2018-INTERNATIONAL-RELIGIOUS-FREEDOM-REPORT.pdf>

# **UNIÓN EUROPEA, GRANDES POTENCIAS Y REGÍMENES DE SEGURIDAD EN UN ESCENARIO POST-COVID**

## **EUROPEAN UNION, GREAT POWERS AND SECURITY REGIMES IN A POST-COVID SCENARIO**

**Luis V. Pérez Gil<sup>1</sup>**  
15 de abril de 2021

### **RESUMEN**

El ensayo tiene el objetivo de demostrar la efectividad de la política exterior y de seguridad de la Unión Europea en las áreas más relevantes de las relaciones internacionales. El análisis empieza con una valoración del cumplimiento de los objetivos europeos: conseguir una integración política europea hacia autonomía estratégica. Luego se analizan las relaciones transatlánticas como fundamento de la seguridad europea, con sus retos y problemas fundamentales. A continuación, se estudian las relaciones con Rusia, que representan un desafío complejo para la Unión Europea. Al final, se examina China y su política exterior, con la que se abre un escenario cada vez más complejo e inseguro. Estos retos imponen, además de las consecuencias de la pandemia de COVID-19 en sí mismas, la necesidad ineludible de definir claramente los intereses europeos con líderes políticos preparados para tomar decisiones y actuar.

**PALABRAS CLAVE:** Unión Europea, grandes potencias, regímenes de seguridad, estabilidad estratégica, COVID-19.

### **ABSTRACT**

The essay aims to demonstrate the effectiveness of foreign and security policy of the European Union in the most important areas of current international relations. The analysis begins with an assessment of the fulfillment of European objectives: achieving European political integration towards strategic autonomy. Then, transatlantic relations are analyzed as the cornerstone of the European security, with its fundamental challenges and problems. After that, relations with Russia, which represent a complex challenge for the European Union, are studied. In the end, the essay examines China and its foreign policy that opens an increasingly complex and uncertain scenario. In addition to the consequences of the COVID-19 pandemic, these challenges show an inescapable need to clearly define European interests with political leaders prepared to make decisions and act.

**KEYWORDS:** European Union, great powers, security regimes, strategic stability, COVID-19.

---

<sup>1</sup> Doctor en Derecho con Premio Extraordinario. Profesor de Derecho Constitucional, Universidad de La Laguna, España.  
PhD. in Law with Honnors. College professor, University of La Laguna, Spain.

## **INTRODUCCIÓN**

La *Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea* (UE), aprobada el 28 de junio de 2016<sup>2</sup>, nació en un contexto de progresivo deterioro institucional interno e internacional. En primer lugar, el referéndum británico de retirada de la UE (*Brexit*) en junio de 2016 provocó una crisis interna en el proyecto político europeo cuyos efectos todavía están por verse en toda su dimensión.

En segundo lugar, la llegada de Trump a la presidencia de los Estados Unidos en enero de 2017 trajo consigo una agenda revisionista de las relaciones transatlánticas debido al enorme desequilibrio en la contribución a la seguridad colectiva entre los Estados Unidos y sus aliados europeos, aunque esto ya había sido puesto de manifiesto por las dos Administraciones que le precedieron. El régimen heredado de la Guerra Fría no responde a sus intereses de seguridad y, por tanto, los responsables de la política exterior de Washington son cada vez más exigentes con sus aliados, europeos y no europeos, en términos de aportación a la seguridad común.

En tercer lugar, están los retos de las potencias competidoras del sistema internacional globalizado: Rusia, en pleno proceso de recuperación de espacios de influencia tradicionales y con una fuerte penetración en áreas alejadas, y la China comunista, que bajo el liderazgo del presidente Xi Jinping, aspira a desempeñar un papel protagonista en los grandes asuntos mundiales.

### **1. LA UNIÓN EUROPEA EN UN MUNDO EN CAMBIO**

En 2010 la UE hizo frente a una crisis del euro que puso en peligro el proyecto europeo, y que, sin embargo, permitió avances sustanciales hacia una Unión Política Europea (Pérez Gil, 2013). El acuerdo de las dos grandes potencias de la UE, ejemplificados en una serie de acuerdos entre la canciller Merkel y del presidente Sarkozy, demostraron el firme compromiso del directorio europeo con el mantenimiento del proyecto de integración comunitaria y sentaron las bases para los avances políticos que vendrían poco después. Alemania y Francia comprendieron que lo que estaba en juego era tanto la supervivencia de la UE como la propia soberanía de los Estados miembros. Por ello, declararon que el «euro formaba parte del interés nacional» de sus respectivos países (Pérez Gil, 2011).

---

<sup>2</sup> Documento disponible en [https://eeas.europa.eu/archives/docs/top\\_stories/pdf/eugs\\_es\\_.pdf](https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_es_.pdf)

Pero, la actuación de Alemania y Francia también puso de manifiesto que, cuando llegan las crisis institucionales, quienes toman las riendas de las decisiones son los Estados miembros, porque son los depositarios del poder para crear, modificar o extinguir las organizaciones internacionales (Arroyo Lara, 1986). Gracias a esta determinación basada en los intereses nacionales de los Estados miembros, la Unión Económica y Monetaria (UEM o Eurozona) pudo superar su primera crisis desintegradora con éxito. La solución propuesta por el directorio europeo fue más integración política.

Pero, ¿dónde se podía producir esta integración? Pues en la parte del entramado institucional en la que era posible avanzar sin encontrar oposición política: la UEM, porque de ella no formaba parte el Reino Unido por decisión propia. De este modo, en un extraordinario caso de falta de visión política, que continuaría acrecentándose, Londres quedó fuera del ámbito de decisión política europea. Las decisiones sobre el mantenimiento del euro frente a los ataques externos, incluida la Unión Bancaria, implicaban la cesión creciente de competencias a la UEM de acuerdo con la teoría de los poderes implícitos<sup>3</sup>.

Es evidente que esto no era aceptable para el Reino Unido, que hasta ese momento había disfrutado de un derecho de veto no reconocido institucionalmente, pero sí ejercido de forma persistente frente a las decisiones políticas que podían implicar un retroceso del poder del Estado frente a la estructura comunitaria. Los dirigentes de la política exterior británica vieron el peligro que se cernía sobre su autonomía jurídica y en una de las decisiones más controvertidas para su propio país, el primer ministro Cameron convocó un referéndum el 23 de junio de 2016 sobre la permanencia del Reino Unido que iba a suponer la primera retirada de un país miembro de la UE. Pero, esta decisión permitiría, al mismo tiempo, avanzar hacia la integración política europea, una vez desapareciese el elemento opositor a avances federalistas (Dezcállar, 2017). Esto abría la puerta a la creación de la ansiada Unión Política Europea.

Sin embargo, después del éxito político que supuso el anuncio irrevocable de la retirada del Reino Unido (Pérez Gil, 2016), ¿dónde está el problema para que el proceso

---

<sup>3</sup> En diciembre de 2011 Merkel y Sarkozy alcanzaron un acuerdo para la UEM para crear un nuevo régimen jurídico en el que una autoridad supranacional tendría el control de los presupuestos nacionales, la emisión de la deuda soberana, la política monetaria y se ampliarían los poderes del Banco Central Europeo. El presidente permanente de la UE, van Rompuy, fue informado del acuerdo dos días después. Por tanto, el Consejo Europeo de diciembre de 2011 se concibió como un mero trámite para extender al resto de socios las medidas aprobadas por el directorio. Merkel afirmó que la oposición del Reino Unido y de otros países no impediría a Europa seguir adelante.

europeo se haya detenido en seco? Precisamente, en que los dirigentes que tomaron las decisiones más importantes que llevaron a este punto, dejaron las negociaciones para crear un nuevo acuerdo institucional con el Reino Unido en manos de los funcionarios de Bruselas. Estos representan a la UE, pero también y especialmente a los Estados miembros, como partes fundamentales creadoras de la estructura comunitaria, sin cuyas decisiones ni puede existir, ni se mantiene ni puede avanzar. Pero, la estructura burocrática europea adopta decisiones en función de sus propios intereses, que muchas veces no son concordantes con los de los Estados miembros y que, al no tener intereses nacionales, porque representan a las instituciones europeas, crean intereses propios, no de la Organización, sino de la propia estructura, no siempre coincidentes y a veces contrarios a los intereses de los Estados miembros. La duración excesiva de las negociaciones para gestionar el *Brexit*, junto con algunas decisiones caóticas, ponen de manifiesto que la UE necesita el liderazgo de los Estados miembros y que la integración europea solo avanza cuando los dirigentes políticos nacionales, especialmente los líderes del directorio franco-alemán, toman las decisiones precisas para ello. Esto ha sido así desde la creación de las Comunidades Europeas en los años cincuenta y en todas las crisis que han acontecido en las organizaciones supranacionales europeas (Ahijado Quintillán y Ahijado Porres, 2001) hasta hoy.

Echarle la culpa a actores externos, como la Administración Trump, las campañas de desinformación de la Rusia de Putin o las injerencias de China, solo sirve para ocultar la falta de capacidad política propia para avanzar en lo que ya la *Estrategia Global* de junio de 2016 denominaba «autonomía estratégica», en virtud del cual la UE debería ser capaz de protegerse a sí misma, responder a crisis externas y ayudar a terceros países a adquirir capacidades en materia de seguridad. Bien entendido que el desarrollo de esta idea no suponía que la UE entrará a competir con la principal organización de seguridad regional, la Alianza Atlántica (OTAN), quedando circunscrita al desarrollo de capacidades complementarias<sup>4</sup>. Sin embargo, en un mundo en cambio, caracterizado por la competencia creciente entre las grandes potencias, donde no hay un hegemón que imponga las reglas del sistema, esta concepción de la seguridad ha hecho que los países

---

<sup>4</sup> Lo que no ha impedido que se plantee de forma recurrente la creación de un ejército europeo o, incluso, un sistema de disuasión nuclear autónomo (Castro Torres, 2021; Pérez Gil, 2019 y 2020; Pontijas Calderón, 2019).

Europeos permanezcan como testigos silenciosos de una nueva reedición de la pugna entre las grandes potencias por el poder y la paz (Morgenthau, 1948).

El estallido de la crisis de la COVID-19 a principios de 2020, la forma de enfrentar la pandemia en Europa y el desarrollo de la llamada «diplomacia sanitaria» o de las vacunas han demostrado que la UE es una organización política que solo funciona por sí misma en tiempos de bonanza, y que cuando estallan las crisis los Estados soberanos son las entidades que responden mejor a los retos que se plantean a la seguridad. La existencia de intereses nacionales permite activar todos los recursos del poder estatal para obtener un fin y hacerlo de forma casi inmediata. Esta es una cualidad de la que carecen las Organizaciones Internacionales (Pérez Gil, 2012), incluida a UE, que no es un superestado ni una organización política unificada y que, en la actualidad además carece de dirigentes que tomen decisiones coherentes, como ocurrió en épocas anteriores. La comprensión y asunción de esta realidad permitirá reconducir la organización institucional y la acción exterior de la UE en las próximas décadas<sup>5</sup>.

## **2. LA SEGURIDAD EUROPEA Y LAS RELACIONES TRANSATLÁNTICAS**

Este es un axioma de la integración europea y el fundamento de las políticas exteriores de muchos Estados europeos, miembros y no miembros de la UE, desde Alemania, pasando por Holanda o España, hasta Noruega<sup>6</sup>. Después de las devastadoras consecuencias de la Segunda Guerra Mundial y la emergencia de la Unión Soviética convertida en una potencia ocupante, la supervivencia de Europa quedó en manos de los Estados Unidos. La tutela americana, bajo la creación de un protectorado militar en el continente permitió la recuperación económica, el desarrollo político en el marco de la democracia parlamentaria y la emergencia de nuevas estructuras de cooperación institucionalizadas, que posibilitaron el mayor período de paz y seguridad en Europa desde el siglo XIX (Cahen, 1989). Por tanto, la deuda de Europa con los Estados Unidos

---

<sup>5</sup> Está por ver cómo se resuelven estas cuestiones en la conferencia «Una nueva agenda estratégica 2019-2024», que tiene como objetivo identificar las amenazas para la seguridad europea y determinar las capacidades necesarias para garantizarla (documento disponible en <https://www.consilium.europa.eu/media/39964/a-new-strategic-agenda-2019-2024-es.pdf>), o si simplemente quedará completamente desfasada ante los cambios estratégicos acelerados que se están produciendo.

<sup>6</sup> La Estrategia Global europea afirma que «La OTAN ha sido para sus miembros el cimiento de la seguridad euroatlántica durante casi setenta años. Sigue siendo la alianza militar más sólida y eficaz del mundo.» (ibid., 29).

es incalculable. Al final de este período la Unión Soviética simplemente desapareció por su incapacidad para mantener la pugna internacional.

La creación de la UE en 1993 tenía que aportar nuevos valores en el orden internacional como nuevo garante de la paz y la seguridad. Sin embargo, las crisis y los conflictos posteriores mostraron la incapacidad de la nueva organización europea para contribuir a la paz y la seguridad internacional. De este modo, los Estados Unidos continuaron ordenando el sistema europeo con la OTAN (Yost, 1999) y, ya completamente en solitario, el sistema mundial hasta la emergencia de China como potencia con aspiraciones globales y de Rusia recuperada del caos interior de los años noventa, en el que perdió territorio, población, mercados y capacidad militar, pero no la noción de gran potencia, que sus élites fueron capaces de adaptar e impulsar de nuevo en cuanto la situación fue favorable (Kotlin, 2016). Washington comenzó a modificar sus intereses de seguridad en la etapa final de la Administración Bush hijo abriendo la región del Asia-Pacífico hacia una nueva etapa de expansión imperial (Pérez Gil, 2014a). Esta política, desarrollada por los presidentes Obama y Trump, no va a cambiar, solo el enfoque conflictual con el que se desenvuelve en los últimos años debido a los retos estratégicos que imponen las aspiraciones chinas a la hegemonía regional, que choca frontalmente con los intereses de seguridad de los Estados Unidos. Esta lucha por la influencia se resolverá con un enfrentamiento decisivo como demuestra reiteradamente la historia de las relaciones internacionales (Kennedy, 1987).

Unos Estados Unidos concentrados en Extremo Oriente necesitan una Europa estable, pero la debacle de las relaciones con Rusia después de la anexión de Crimea en 2014, plantean retos que la UE parece no estar preparada para afrontar o resolver por sí sola. Pero, a diferencia de etapas anteriores, Washington no puede ni quiere seguir permanentemente en Europa. Se impone un nuevo marco institucional (Pulido Gagera y García Cantalapiedra, 2016) que, probablemente, requerirá la creación de un régimen de seguridad más allá de las estructuras vigentes hasta ahora que permita tomar decisiones en materia de seguridad global cuando estén en juego los intereses de Bloque Occidental. Esto no entra en contradicción con la existencia y funcionamiento del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, sino que puede ser un apoyo al mismo como establece la propia Carta de las Naciones Unidas.

### **3. LA UNIÓN EUROPEA Y RUSIA: CONTIGO, PERO SIN TI**

Precisamente es el título de un reciente artículo del general Dacoba Cerviño (2021) para referirse a la autonomía estratégica europea, pero que es muy atinente a las relaciones actuales entre la UE y Rusia.

La creación de la UE coincidió con el final de la Unión Soviética y la emergencia de un nuevo Estado ruso independiente, declarado sucesor del anterior, pero que a mediados de los noventa llegó a una situación de postración lamentable: suspensión del pago de la deuda externa, violencia armada del gobierno contra el parlamento, pérdida de capacidades militares, atentados terroristas brutales y dos guerras para frenar la independencia de Chechenia que llevaron al país al borde del caos (Blanc Altermir, 2004; García Reyes, 1994; Martín de la Guardia, 1999; Martín de la Guardia y Pérez Sánchez, 1995). En esta etapa algunos autores auguraron la desintegración de la Federación de Rusia en varios Estados, circunstancia que finalmente no aconteció porque las élites políticas rusas fueron capaces de ponerse de acuerdo en el nombramiento de un nuevo dirigente para sacar el país adelante. El 31 de diciembre de 1999 Putin fue nombrado presidente interino de Rusia y las elecciones de 26 de marzo de 2000 refrendaron su permanencia en el poder, hasta el día de hoy.

¿Qué hizo la UE en este período para reconducir las relaciones bilaterales por cauces favorables a los intereses occidentales y europeos? La respuesta tiene que ser, inevitablemente, nada o casi nada. Parecía que apoyar los esfuerzos para que Alemania lograra el éxito en su unificación era más que suficiente, por lo que las aspiraciones europeas de los antiguos miembros del Pacto de Varsovia se vieron frenadas por un complejo entramado de exigencias burocráticas características de la UE, destinadas a retrasar su incorporación al proyecto comunitario. En realidad, no hubo acciones valientes después de la incorporación de los cinco Lander alemanes. Los europeos simplemente dejaron la gestión de la transición postsoviética en manos de los Estados Unidos. De este modo, Washington y la OTAN lideraron la incorporación de los nuevos Estados independientes a las instituciones europeas (Sloan, 1997). Esta fórmula satisfizo a los líderes europeos: primero la adhesión a la OTAN y, más adelante, la integración en la UE, apoyado en millonarios programas de fomento de la gobernanza y de la sociedad civil (Smith y Timming, 2000; VV.AA., 2007). Modelos que se trataron de implementar más adelante a las puertas de Rusia y que Moscú no estaba dispuesto a tolerar, recurriendo al uso de la fuerza.

En este período se planteó el debate de las dos Europas -la Nueva y la Vieja Europa- promovido por Washington en aras de sus propios intereses políticos, pero que puso de manifiesto el fenómeno descrito que se estaba produciendo en el seno de las estructuras europeas.

Durante esta etapa Moscú desarrolló una política occidentalista, tratando de lograr las mejores relaciones con los Estados Unidos, la UE y, por separado con las principales potencias europeas (Claudin, 2002). La integración de los antiguos países del Pacto de Varsovia y de las tres repúblicas bálticas en la OTAN fue aceptada formalmente, y las consultas se resolvían en el marco institucional creado por el Acta Fundacional de Relaciones OTAN-Rusia de 1997 (Dannreuther, 1999; Wettig, 1993). De este modo, se abrió la puerta a la cooperación mutuamente beneficiosa: energía y recursos naturales casi ilimitados a cambio de inversión y tecnología avanzada europea. Sin embargo, mientras Moscú, como gran potencia, continuaba pensando en términos de poder e influencia, americanos y europeos consideraron que la postración y posterior anuencia rusas significaban una autorización implícita para entrar en su zona de influencia histórica: el «extranjero cercano». El reconocimiento occidental de la independencia de Kosovo en febrero de 2008 y la guerra de Georgia en agosto siguiente pusieron en alerta a los dirigentes rusos, que concluyeron que Occidente tenía un plan para socavar los intereses de Rusia con el consiguiente incumplimiento de los acuerdos que permitieron la reunificación de Alemania (Stent, 2019).

En este momento, la política exterior y de seguridad rusa dio un vuelco. Se comenzó a promocionar una política exterior basada en los principios del euroasianismo (Eltchaninoff, 2015), se inició una exitosa reforma militar y continuó la expansión de capacidades para mostrarse como una potencia que puede defender sus intereses de seguridad, generando acuerdos en el seno de las organizaciones internacionales en las que participa, incluido el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, o imponiéndose por la fuerza cuando es necesario. Y llegó el momento en el que fue preciso hacerlo: la firma del Acuerdo de Asociación UE-Ucrania en 2013. De repente Moscú se dio cuenta que podía perder una vasta área de influencia gracias a un tratado que trataba temas económicos, comerciales y financieros, pero que, en el fondo, era una importantísima baza para arrancar a Ucrania de la histórica dependencia rusa. Los acontecimientos que se sucedieron entre finales de 2013 y principios de 2014 son conocidos: al caos político interno en Kiev avivado desde el exterior sucedió la rápida acción militar y diplomática

rusa, la anexión de la península de Crimea y el inicio de un conflicto separatista en la parte oriental de Ucrania, que dejó al país sumido en el caos. ¿Cuál fue la reacción europea? La misma que hubo con Checoslovaquia el 15 de marzo de 1939: no hacer nada ante los hechos consumados de una potencia agresiva (Pérez Gil, 2014b y 2017).

La imposición de sanciones económicas por parte de los Estados Unidos y la UE, que siguen vigentes, no han servido de nada (Mestre-Jordá, 2018; Rusell, 2018). Rusia sigue ocupando Crimea, mantiene un apoyo activo a los rebeldes separatistas en el Donbas, su economía sigue creciendo y, lo que es peor, se ha acercado mucho más a China, buscando la inversión y la tecnología avanzada que Europa le ha vetado. Una mala solución vista desde la óptica europea si pensamos que Occidente sigue colaborando con Rusia en temas clave como espacio o energía -entrega de cohetes propulsores y motores de cohetes rusos, puesta en órbita de satélites espaciales, construcción del gaseoducto Nord Stream 2 en el Báltico o comercialización del gas licuado (GNL) extraído en el Ártico-, mientras Moscú y Pekín se apoyan mutuamente en aquellas áreas de interés mutuo. Precisamente, energía -en forma de suministro de gas natural y tecnología nuclear de producción civil- y desarrollo de capacidades militares son las áreas en las que están haciendo mayor énfasis, porque es preciso recordar que el Libro Blanco de la Defensa de China de 24 de julio de 2019 establece, como uno de sus objetivos, que el Ejército Popular de Liberación esté preparado para «combatir y ganar guerras» en 2035<sup>7</sup>. Y Rusia puede aportarle los conocimientos y experiencia para preparar a sus Fuerzas Armadas de cara a un próximo enfrentamiento militar con Occidente<sup>8</sup>.

No obstante, al mismo tiempo los dirigentes rusos saben que la principal amenaza a su integridad territorial proviene de China, que las relaciones entre ambos no siempre han sido pacíficas, que tiene intereses propios en Extremo Oriente y, singularmente, que domina el acceso oriental al océano Ártico y a la Ruta Marítima del Norte, una de las áreas por las que Pekín ha mostrado mayor interés, considerando incluso el establecimiento de una vía paralela de la Nueva Ruta de la Seda (Baqués Quesada, 2018; Staalessen, 2020). En este punto los intereses estratégicos de Rusia y Occidente son coincidentes.

---

<sup>7</sup> *Defensa Nacional de China en una Nueva Era* (Libro Blanco de la Defensa). Pekín, 24 de julio de 2019, en [http://eng.mod.gov.cn/news/2019-07/24/content\\_4846443.htm](http://eng.mod.gov.cn/news/2019-07/24/content_4846443.htm)

<sup>8</sup> RUDD (2021) dice que la rivalidad es inevitable, pero «la guerra, sin embargo, no lo es».

El presidente Trump barajó la idea del reconocimiento de Crimea como mecanismo para resolver el conflicto ucraniano, establecer áreas de influencia mutuamente reconocidas mediante la creación de un régimen de seguridad explícito y, por tanto, ganar a Rusia de cara al próximo enfrentamiento con China por la hegemonía. La cuestión que se plantea es: ¿los dirigentes europeos son conscientes de esta estrategia, de la necesidad de anclar a Rusia a Occidente? En Moscú se han manifestado favorable a esta política, desde Putin hacia abajo, pero desde una concepción basada en los propios intereses nacionales. Sin embargo, la UE carece de esta visión y ahora mismo no existen líderes en Europa que estén a la altura de la necesidad de estos tiempos, que aprueben estrategias basadas en los intereses europeos, que son coincidentes con los del Bloque Occidental, y que adopten las decisiones necesarias para sentarse con Moscú, acordar los principios fundamentales de una nueva relación estratégica mutuamente beneficiosa y que sirva de apoyo para poner coto a las aspiraciones chinas, como demandan los Estados Unidos. Parece que es más sencillo, más prudente y menos comprometido hacer seguidismo de los dictados de Washington. Pero esto tiene un coste, Trump se atrevió a decirlo con un lenguaje burdo (Gramer, 2019), y no le hicieron caso.

Pero, los líderes europeos, comunitarios y nacionales, se engañan cuando piensan que la nueva Administración Biden va a cambiar los objetivos de la política exterior (Pontijas Calderón, 2020). A lo más cambiarán las formas, pero la estrategia del Pacífico representa el futuro de los Estados Unidos, política diseñada hace más de una década. China representa la principal amenaza a la hegemonía global americana y los Estados Unidos están preparados para enfrentarla, son poderosos y saben imponerse<sup>9</sup>.

Los dirigentes europeos deben decidir si quieren desempeñar un papel relevante en la estructura internacional que emerja del enfrentamiento entre los Estados Unidos y China o continuar como testigos silenciosos. El coste de adoptar una u otra decisión será económico, financiero, tecnológico e, incluso, de supervivencia como estructuras políticas organizadas.

#### **4. CHINA EN LA SEGURIDAD GLOBAL Y EUROPEA**

Tras la llegada de Xi al poder en octubre de 2013 China inició un cambio progresivo en su política exterior y su seguridad. Pasó de ser una potencia benévola basada en el

---

<sup>9</sup> Véase la denominada «Interim National Security Strategic Guidance» del presidente Biden, 3 de marzo de 2021, en <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>

crecimiento económico y financiero y el comercio internacional a disputar áreas de influencia en el sistema internacional globalizado<sup>10</sup>. Pekín solicitó y consiguió la incorporación a las organizaciones económicas y financieras internacionales debido a su peso económico global, comenzó a mostrarse cada vez más activo como miembro permanente del Consejo de Seguridad y lanzó la iniciativa de una Nueva Ruta de la Seda que conectaría China con Occidente (Abraham López, 2020). Pero, al mismo tiempo, emprendió acciones de depredación de recursos naturales en África, de penetración económica y política en el Sudeste Asiático y América Latina, ha establecido bases militares en el extranjero, ha ocupado territorios en disputa en zonas marítimas próximas, amenaza a sus vecinos y decidió enfrentarse a los Estados Unidos en una guerra comercial, consciente de su fortaleza económica (Jiménez García, 2021). El último paso en esta escalada ha sido el enfrentamiento político directo con Washington: en la reciente cumbre de Anchorage (Alaska) de 18-19 de marzo de 2021 ambas potencias hablaron en una retórica propia de la Guerra Fría.

Este complejo escenario supera a Europa, tanto en términos políticos como ideológicos, es decir, ni la UE ni sus Estados miembros están preparados para responder al reto que plantea China a la hegemonía americana (Pardo de Santayana, 2021). De hecho, Pekín ha jugado durante la última década sus propias bazas para mostrarse ante los europeos como una potencia benévola, mientras arreciaban las exigencias de la Administración Trump a sus aliados para incrementar sus esfuerzos a la seguridad común. Para los europeos era más cómodo acoger el discurso buenista de Pekín que las exigencias de Washington, que requerían dedicar ingentes recursos a la seguridad global. Pero no existe una cultura europea para lograrlo. Por eso, Pekín consiguió crear foros institucionales, incluso dentro de la propia UE, en los que ha podido promover sus propios intereses, y cuando algunos Estados europeos se han mostrado reticentes a estas acciones, las autoridades chinas han respondido como hacen las grandes potencias: con la persuasión, la coacción y la amenaza. Es la ausencia de una noción nítida de los intereses nacionales lo que hace que las iniciativas chinas tengan éxito en Europa, porque el temor al enfrentamiento supera a las propias convicciones políticas y morales, que son el fundamento de cualquier estructura.

---

<sup>10</sup> El pensamiento político de Xi y sus declaraciones oficiales iniciales sobre el futuro de China se recogen en la obra oficial *The Governance of China* (Xi, 2014).

La reciente imposición de sanciones de los Estados Unidos, la UE y Canadá a funcionarios chinos abre un abanico de opciones políticas a la UE, que será preciso seguir con interés, porque acercará a europeos y americanos, acotará la capacidad de influencia china en Europa y marcará las pautas de cara al próximo enfrentamiento global.

## CONCLUSIONES

*La Estrategia Global de política exterior y seguridad de la UE* no pasa de ser más que un documento programático, producto del consenso de un grupo de países secundarios del sistema internacional, basado en declaraciones simbólicas y que no ha tenido, ni tendrá, ningún impacto en la agenda internacional, más allá de las pomposas declaraciones de los funcionarios de Bruselas, completamente desconectados de la realidad actual: un mundo en el que las grandes potencias continúan manteniendo la pugna por la influencia, empleando para ello todos los recursos de poder a su alcance, incluidos la propaganda, la desinformación, los ciberataques y hasta la promoción de sus vacunas contra la COVID-19.

Mientras los dirigentes europeos no sean capaces de realizar una correcta valoración del escenario internacional y sean capaces de adoptar decisiones fundamentadas en los intereses de los Estados miembros y en la estabilidad de una Europa unida, la UE continuará desempeñando un papel secundario e incluso insignificante en los principales asuntos internacionales.

Se impone una revisión de la agenda política europea: mantenimiento de la alianza transatlántica basada en la comunidad de valores y equilibrio en las cargas y cometidos de la seguridad común y global. Si es preciso, deberán acordarse nuevos foros de decisión donde se puedan adoptar decisiones por consenso. En esto consiste la auténtica autonomía estratégica.

La recuperación de las relaciones con Rusia debe ser una prioridad. Rusia puede aportar los recursos para décadas de desarrollo económico europeo, también mercados para los productos europeos y puede convertirse en una tierra promisoría para la inversión europea. Los acuerdos en energía, industria aeroespacial, robótica y medicina permitirían crear empresas conjuntas de alcance global. Para lograrlo se requiere un gran acuerdo general similar al de Yalta. *Per se* el establecimiento de zonas de influencia no implica una degradación del orden internacional, sino todo lo contrario: la existencia de regímenes explícitos reduce la posibilidad de conflicto al crear normas, reglas y procedimientos de

solución de controversias. El objetivo fundamental de esta política debe ser anclar a Rusia al Bloque Occidental.

En la pugna con China, la UE es una parte fundamental del Bloque Occidental, debe formar parte de las coaliciones de seguridad regional también en el área del Sudeste Asiático y debe apoyar las iniciativas de los Estados Unidos para mantener los principios de libertad comercial, protección de la propiedad intelectual, libertad de navegación y arreglo pacífico de las controversias basado en el Derecho Internacional. El próximo enfrentamiento decisivo está cada vez más cerca y Europa tiene que estar preparada para ofrecer una respuesta política a su principal aliado estratégico y garantizar su propia seguridad.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAHAM LÓPEZ, J. (2020). La nueva ruta de la seda de China, un caballo de Troya en su vertiente marítima, *Cuadernos de Pensamiento Naval* núm. 28, pp. 69-75.
- AHIJADO QUINTILLÁN, M. y AHIJADO PORRES, A. (2001). *La Comunidad Europea del Carbón y del Acero. La Declaración Schuman y el renacimiento de Europa*. Madrid: Pirámide.
- ARROYO LARA, E. (1986). Comunidades Europeas, Unión Europea y el problema de la sucesión de organizaciones internacionales, *Revista de Instituciones Europeas* núm. 3, pp. 413-432.
- BAQUÉS QUESADA, J. (2018). La geopolítica del Ártico: una nueva pieza en el gran tablero chino, *Revista General de Marina* t. 274, marzo, pp. 307-313.
- BLANC ALTEMIR, A. (2004). *Conflictos territoriales, interétnicos y nacionales en los Estados surgidos de la antigua Unión Soviética*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- CAHEN, A. (1989). *The Western European Union and NATO. Building a European Defence Identity within the Context of Atlantic Solidarity*. Londres: Brassey's.
- CASTRO TORRES, J. I. (2021). La disuasión nuclear en el área occidental europea, *Documento de Análisis del IEEE* núm. 15, 14 de abril, en [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2021/DIEEEA15\\_2021\\_JOSCAS\\_Di\\_suasion.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA15_2021_JOSCAS_Di_suasion.pdf)
- CLAUDIN, C. (2002). Putin en Occidente: ¿una apuesta estratégica?, *Política Exterior* núm. 85, pp. 14-20.
- DACOPA CERVIÑO, F. J. (2021). Autonomía Estratégica Europea: ni contigo, ni sin ti..., *Documento de Análisis del IEEE* núm. 13, 24 de marzo, en [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2021/DIEEEA13\\_2021\\_FRANDAC\\_Autonomia.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA13_2021_FRANDAC_Autonomia.pdf)
- DANNREUTHER, R. (1999). Escaping the enlargement trap in NATO-Russian relations, *Survival* núm. 4, pp. 145-164.
- DEZCÁLLAR, J. (2017). El Brexit, una oportunidad para Europa, *Política Exterior* núm. 176, pp. 104-114.
- ELTCHANINOFF, M. (2015). *Dans la tête de Vladimir Poutine*. París: Actes Sud.
- GARCÍA REYES, M. (1994). *De la Unión Soviética a la Comunidad de Estados Independientes. La transición hacia una economía de libre mercado*. México D.F.: El Colegio de México.
- GRAMER, R. (2019). Trump wants NATO's eyes on China, *Foreign Policy*, 20 de marzo, en <https://foreignpolicy.com/2019/03/20/us-wants-nato-to-focus-on-china-threat-critical-infrastructure-political-military-huawei-transatlantic-tensions/>
- JIMÉNEZ GARCÍA, E. (2021). ¿Una «globalización armada» de China, *Documento de Opinión del IEEE* núm. 37, 5 de abril, en

- [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2021/DIEEEO37\\_2021\\_EDGJIM\\_GI\\_obalizacion.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEO37_2021_EDGJIM_GI_obalizacion.pdf)
- KENNEDY, P. (1987). *The Rise and Fall of the Great Powers*. Nueva York: Random House.
- KOTLIN, S. (2016). Russia's perpetual geopolitics. Putin returns to the historical pattern, *Foreign Affairs* núm. 3, mayo-junio, en <https://www.jstor.org/stable/43946851?seq=1>
- MARTÍN DE LA GUARDIA, R. (1999). *Crisis y desintegración: el final de la Unión Soviética*. Barcelona: Ed. Ariel.
- MARTÍN DE LA GUARDIA, R. y PÉREZ SÁNCHEZ, G. (1995). *La Unión Soviética: de la Perestroika a la desintegración*. Madrid: Ediciones Istmo.
- MESTRE-JORDÁ, J. (2018). Análisis de la eficacia de las sanciones económicas de EEUU y la UE a Rusia (2014-2017), *Documento de Opinión del IEEE* núm. 28, 15 de marzo, en [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2018/DIEEEO28-2018\\_Sanciones EEUU-UE a Rusia JorgeMestre.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEO28-2018_Sanciones EEUU-UE a Rusia JorgeMestre.pdf)
- RUDD, K. (2021). Short of War. How to keep US-Chinese confrontation from ending in calamity, *Foreign Affairs* marzo-abril, en <https://asiasociety.org/policy-institute/short-war-how-keep-us-chinese-confrontation-ending-calamity>
- RUSSELL, M. (2018). *Sanctions over Ukraine. Impact on Russia*. Bruselas: European Parliamentary Research Service.
- MORGENTHAU, H. (1948). *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*. Nueva York: A. Knopf.
- PARDO DE SANTAYANA, J. (2021). ¿Y China qué? ¿Habrá un «telegrama largo» para la UE?, *Documento de Análisis del IEEE* núm. 14, 7 de abril, en [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2021/DIEEEA14\\_2021\\_JOSPAR\\_Telegrama.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA14_2021_JOSPAR_Telegrama.pdf)
- PÉREZ GIL, L. (2012). *Elementos para una teoría de la política exterior*. Valencia: Tirant lo blanch.
- PÉREZ GIL, L. (2013). La gestión de la crisis financiera por el directorio europeo: la carrera hacia la unión política europea, en *Tensiones en Europa. Desafíos para la integración* (Bravo Villalobos comp.). Santiago de Chile: Comisión Europea/Universidad de Concepción/RIL Editores, pp. 23-40.
- PÉREZ GIL, L. (2014a). Cooperación y conflicto en la sociedad internacional globalizada. Una visión desde la potencia hegemónica en retroceso, Garay Vera, C., Pérez Gil, L. y Troncoso Zúñiga, V. *Gobernabilidad y seguridad en América Latina: Desafíos del sector Defensa* (). Santiago de Chile: Instituto de Estudios Avanzados, pp. 74-88, en [http://seguridadcondemocracia.org/administrador\\_de\\_carpetas/biblioteca\\_virtual/Gobernabilidad\\_y\\_Seguridad\\_Defensa\\_en\\_AL.pdf](http://seguridadcondemocracia.org/administrador_de_carpetas/biblioteca_virtual/Gobernabilidad_y_Seguridad_Defensa_en_AL.pdf)
- PÉREZ GIL, L. (2014b). La cláusula de defensa colectiva del Tratado de la Unión Europea ante el conflicto de Ucrania, *Columna de Opinión ANEPE*, 29 de agosto, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (Santiago de Chile), en <http://www.anepe.cl/2014/08/la-clausula-de-defensa-colectiva-del-tratado-de-la-union-europea-ante-el-conflicto-de-ucrania/>
- PÉREZ GIL, L. (2017). El conflicto de Ucrania y el papel de Rusia en perspectiva estratégica, *Panoramas de Seguridad y Defensa* (ANEPE), agosto, en <https://www.anepe.cl/wp-content/uploads/Panorama-SD-El-conflicto-de-Ucrania.pdf>
- PONTIJAS CALDERÓN, J. L. (2019). El ejército europeo y la autonomía estratégica de la Unión Europea, *Documento de Análisis* núm. 8, 8 de marzo, en [http://www.ieee.es/contenido/noticias/2019/03/DIEEEA08\\_2019JOSPON-EjercitoEuropeo.html](http://www.ieee.es/contenido/noticias/2019/03/DIEEEA08_2019JOSPON-EjercitoEuropeo.html)
- PONTIJAS CALDERÓN, J. L. (2020). Nueva Administración ¿Nueva política exterior para EEUU?, *Análisis del IEEE* núm. 28, 16 de septiembre, en [http://www.ieee.es/contenido/noticias/2020/09/DIEEEA28\\_2020JOSPON EEUU.html](http://www.ieee.es/contenido/noticias/2020/09/DIEEEA28_2020JOSPON EEUU.html)
- PULIDO GAGERA, J. y GARCÍA CANTALAPIEDRA, D. (2016). *Hacia un nuevo Espacio Euroatlántico. Una visión renovada de las Relaciones Transatlánticas en un escenario global*. Madrid: Ediciones Navalmil.

- SLOAN, S. (1997). ¿Puede enturbiar las relaciones transatlánticas el proceso de ampliación?, *Revista de la OTAN* núm. 5, pp. 12-16.
- SMITH, M. y TIMMING, G. (2000). *Building a bigger Europe. EU and NATO enlargement in comparative perspective*. Ashgate: Aldershot.
- STAALESSEN, A. (2020). New Chinese icebreaker sets course for Arctic, *The Barents Observer*, 16 de julio, en <https://thebarentsobserver.com/en/arctic/2020/07/new-chinese-icebreaker-sets-course-arctic>
- STENT, A. (2019). *Putin's World. Russia against the West and with the Rest*. Nueva York: Twelve.
- VV.AA. (2007). *La Aproximación estratégica a la Europa del Este*. Documentos de Seguridad y Defensa del CESEDEN 17. Madrid: Ministerio de Defensa.
- WETTIG, G. (1993). Moscow's Acceptance of NATO: The Catalytic role of German unification, *Europe-Asia Studies* núm. 6, pp. 953-972.
- XI, J. (2014). *The Governance of China*. Pekín: Foreign Languages Press.
- YOST, D. (1999). *NATO Transformed: The Alliance's new role in international security*. Washington.

#### ANEXO BIBLIOGRÁFICO

- MCMAHON, M. y SÁNCHEZ ALONSO, A. (2021). Nuevo revés en la estrategia europea de vacunación, *Euronews*, 10 de marzo, en <https://es.euronews.com/2021/03/10/nuevo-reves-en-la-estrategia-de-vacunacion-europea>
- PÉREZ GIL, L. (2011). El directorio europeo se impone, *Derecho y Política Internacional*, enero, en <https://ullderechointernacional.blogspot.com/2011/01/el-directorio-europeo-se-impone.html>
- PÉREZ GIL, L. (2016). La esperada salida del Reino Unido de la Unión Europea, *Derecho y Política Internacional*, junio, en <https://ullderechointernacional.blogspot.com/2016/06/la-esperada-retirada-del-reino-unido-de.html>
- PÉREZ GIL, L. (2019). Nuestras consideraciones al respecto en European Nuclear Deterrence after Brexit, *Derecho y Política Internacional*, marzo, en <https://ullderechointernacional.blogspot.com/2019/03/european-nuclear-deterrence-after-brexit.html>
- PÉREZ GIL, L. (2020). Un discurso para una nueva Europa que choca frontalmente con la realidad, *ibíd.*, abril, en <https://ullderechointernacional.blogspot.com/2020/04/un-discurso-para-una-nueva-europa-que.html>
- WITKER, I. (2021). Una vacuna, múltiples efectos geopolíticos, *El Libero*, 15 de marzo, en <https://ellibero.cl/opinion/ivan-witker-una-vacuna-multiples-efectos-geopoliticos/>

# EL PAPEL DE EUROPOL EN LA CIBER- SEGURIDAD Y SU APORTACIÓN A LA PCSD

## EUROPOL'S ROLE IN CYBER SECURITY AND ITS CONTRIBUTION TO THE CSDP

Ignacio Alli Turrillas<sup>1</sup>  
25 de abril 2021

### RESUMEN

La Ciberseguridad es una preocupación constante en el ámbito de la UE desde inicios del siglo XXI. Los Estados miembros y las Instituciones y Agencias de la Unión Europea la citan y la ponen en un plano prioritario. En muchas ocasiones la ciberseguridad está relacionada con la delincuencia organizada, intentando aprovecharse de las «brechas digitales» para fomentar sus actividades ilícitas. Aunque los Estados miembros de la UE tengan sus propias estructuras y mecanismos de protección, cada vez más emplean agencias comunes para la coordinación de sus políticas en materia de ciberseguridad. Se analiza el trabajo de Europol en materia de ciberseguridad, y su aportación a la Política Común de Seguridad y Defensa, al haber adquirido un papel relevante en funciones de coordinación en la lucha contra este tipo de amenazas.

**PALABRAS CLAVE:** Europol, ciberseguridad, policía, asuntos de interior, Unión Europea.

### ABSTRACT

Cybersecurity has been a constant concern in the EU since the beginning of the 21st century. The Member States and the Institutions and Agencies of the European Union cite it and put it on a priority level. On many occasions, cybersecurity is related to organized crime, trying to take advantage of «digital breaches» in order to promote their illegal activities. Although EU Member States have their own protection structures and mechanisms, they increasingly use common agencies to coordinate their cybersecurity policies. Europol's work on cybersecurity is analyzed, and its contribution to the Common Security and Defense Policy, having acquired a relevant role in coordination functions in the fight against this type of threat.

**KEYWORDS:** Europol, cybersecurity, police, home affairs, European Union.

### 1. INTRODUCCIÓN

En el tercer capítulo de la *Estrategia Global* de la Unión Europea sobre *Política Exterior y de Seguridad* se plantean cinco prioridades. La primera, titulada «La seguridad de nuestra Unión», se subdivide a su vez en otras cinco líneas de actuación, siendo la ciberseguridad una de ellas.

---

<sup>1</sup> Dr. Ignacio Alli Turrillas es funcionario público del Gobierno de Navarra y Profesor Asociado de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad Pública de Navarra.  
Dr. Ignacio Alli Turrillas is a civil servant in Gobierno de Navarra and Constitutional Law Associate Professor in Universidad Pública de Navarra.

La ciberseguridad es una preocupación constante en el ámbito de la UE desde inicios del siglo XXI. Los Estados miembros y las instituciones y agencias de la Unión Europea la citan y la ponen en un plano prioritario.

Pero ¿qué pasos ha dado la Unión para asegurarla? Si la ciberseguridad debe ser tratada como una prioridad no sólo dentro del territorio de la UE, sino también con relación a otros Estados, bien aliados en esa lucha o bien «hospedadores» de posibles amenazas a aquella, es necesario analizar si ha habido respuesta.

En muchas ocasiones la ciberseguridad está relacionada con la ciberdelincuencia y esta con delincuencia organizada, pues es esta última la que intenta aprovecharse de las brechas digitales para fomentar sus actividades ilícitas. Aunque los Estados miembros de la UE tengan sus propias estructuras y mecanismos de protección, cada vez más emplean agencias comunes para la coordinación de sus políticas en materia de ciberseguridad.

Así, Europol ha adquirido un papel relevante en funciones de coordinación en la lucha contra este tipo de amenaza, si bien en el ámbito de interior.

Esta comunicación analiza el trabajo de Europol en materia de ciberseguridad, y su aportación a la Política Común de Seguridad y Defensa, en especial al tratarse de una agencia de coordinación de cuerpos policiales en una materia que, como su nombre indica y aparentemente, estaría subordinado a otras agencias y organismos.

## **2. LA CIBERDELINCUENCIA Y SU EVOLUCIÓN HACIA LA CIBERSEGURIDAD**

La UE, en el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea (en adelante TUE), establecía la garantía de la lucha contra la delincuencia organizada:

Artículo 3 (antiguo artículo 2 TUE)

1. La Unión tiene como finalidad promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos.
2. La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia.

En tal sentido, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en el Título V «Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia», establecía en el Capítulo 4 «Cooperación en Material Penal» los ámbitos delictivos en los que se podrían establecer normas mínimas en el ámbito penal. Entre ellos constaba la delincuencia informática:

Artículo 83

1. El Parlamento Europeo y el Consejo podrán establecer, mediante directivas adoptadas con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales y de las sanciones en ámbitos delictivos que sean de especial gravedad y tengan una dimensión transfronteriza derivada del carácter o de las repercusiones de dichas infracciones o de una necesidad particular de combatirlas según criterios comunes.

Estos ámbitos delictivos son los siguientes: el terrorismo, la trata de seres humanos y la explotación sexual de mujeres y niños, el tráfico ilícito de drogas, el tráfico ilícito de armas, el blanqueo de capitales, la corrupción, la falsificación de medios de pago, la delincuencia informática y la delincuencia organizada.

Continuas eran las referencias en los documentos de Justicia y Asuntos de Interior de la UE a la delincuencia informática (en adelante ciberdelincuencia).

Así, ya en el año 2010, el Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior (JAI) presentó el *Proyecto de Estrategia de Seguridad Interior en la Unión Europea*, aprobado por el Consejo Europeo en la reunión del 25-26 de marzo de 2010<sup>2</sup>, en el que se afirmaba:

La estrategia establece los retos, los principios y las directrices para abordar las amenazas para la seguridad relacionadas con la delincuencia organizada, el terrorismo y las catástrofes naturales y de origen humano. Sobre la base de la estrategia, la Comisión adoptó la presente Comunicación para proponer acciones que pusieran en práctica la estrategia durante el período 2011-2014<sup>3</sup>.

En dicho proyecto se indicaba cuáles eran «los mayores desafíos para la seguridad interior de la UE»:

- El terrorismo (en cualquiera de sus formas).
- La delincuencia organizada y grave.
- La ciberdelincuencia.
- La delincuencia transfronteriza.
- La violencia en sí misma.
- Los desastres naturales y los causados por el hombre.
- Otra serie de fenómenos comunes (vgr. los accidentes de tráfico).

Entre los medios para afrontar dichos desafíos planteaba el de la «Efectividad sobre el terreno: el trabajo de agencias, instituciones y organismos entre los que citaba a Europol, Eurojust, Frontex y el Coordinador de la lucha contra el terrorismo».

Pero la lucha contra la delincuencia informática o ciberdelincuencia iba ganando importancia y pronto se vio envuelta en el concepto de ciberseguridad, como así se recogió en la *Estrategia de Ciberseguridad de la Unión UE*<sup>4</sup>, en la que se mencionaba aquella:

La economía de la UE se ve ya afectada por actividades de ciberdelincuencia contra el sector privado y las personas. Los ciberdelincuentes recurren a métodos cada vez más complejos para introducirse en los sistemas de información, sustraer datos críticos o exigir rescates a las empresas. El aumento del espionaje económico y de las actividades alentadas por los Estados en el ciberespacio representa una nueva categoría de amenaza para las administraciones públicas y empresas de la UE.

---

<sup>2</sup> Doc. 5842/2/10 REV 2 JAI 90 de 23 de febrero de 2010, «Proyecto de Estrategia de Seguridad Interior en la Unión Europea: Hacia un modelo europeo de seguridad».

<sup>3</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo de 22 de noviembre de 2010 – La Estrategia de Seguridad Interior de la UE en acción: cinco medidas para una Europa más segura COM (2010) 673 final – no publicada en el Diario Oficial.

<sup>4</sup> Comunicación conjunta de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de la Regiones Estrategia de ciberseguridad de la Unión Europea: Un ciberespacio abierto, protegido y seguro /\* JOIN/2013/01 final \*/

En ese párrafo hacía una llamada (la [5], ubicada al final del texto legal) para ampliar el concepto de ciberdelincuencia, especificando los ámbitos a los que afectaba:

La ciberdelincuencia abarca por lo general una amplia gama de actividades delictivas en las que los ordenadores y los sistemas de información se utilizan como principales herramientas para delinquir o son objeto principal del delito. La ciberdelincuencia comprende delitos tradicionales (por ejemplo, fraude, falsificación o usurpación de identidad), delitos relacionados con los contenidos (por ejemplo, distribución en línea de pornografía infantil o incitación al odio racial) y delitos exclusivos de ordenadores y sistemas de información (por ejemplo, ataques contra los sistemas de información, denegación de servicio o programas maliciosos).

Tal era la preocupación por la ciberdelincuencia, que esta estrategia del año 2013 la enmarcaba entre sus prioridades y medidas estratégicas: «2.2. Reducir drásticamente la ciberdelincuencia», destacando que:

Los ciberdelitos son actividades de bajo riesgo que generan grandes beneficios y los delincuentes se aprovechan a menudo del anonimato de los dominios de los sitios web. La ciberdelincuencia no conoce fronteras y, habida cuenta del alcance mundial de Internet, los cuerpos de seguridad deben adoptar un enfoque transfronterizo coordinado y colaborativo para responder a esta amenaza creciente.

Siguiendo con los pasos en el ámbito de interior, la Comisión presentó en el año 2015, como sucesora de la anteriormente citada *Estrategia de Seguridad Interior, la Agenda Europea de Seguridad*<sup>5</sup>. En este documento, la UE volvía a destacar la ciberdelincuencia, al constatar que:

El terrorismo, la delincuencia organizada y la ciberdelincuencia son las tres prioridades esenciales destacadas en la presente Agenda para la acción inmediata. Están claramente interconectados y suponen amenazas transfronterizas, y su dimensión polifacética e internacional pone de manifiesto la necesidad de una respuesta eficaz y coordinada a nivel de la UE.

E interrelacionaba esta lucha con la Comunicación del año 2013, al remarcar que «La ciberseguridad es la primera línea de defensa contra la ciberdelincuencia». Por ello, destacaba cuatro acciones fundamentales en este apartado:

- Dar un nuevo impulso a la aplicación de las políticas existentes en materia de ciberseguridad, ataques contra los sistemas de información, y lucha contra la explotación sexual de los niños.
- Revisar y posiblemente ampliar la legislación relativa a la lucha contra el fraude y la falsificación de los medios de pago distintos del efectivo, a fin de tener en cuenta las nuevas formas de delincuencia y falsificación de instrumentos financieros, presentando propuestas en 2016.
- Revisar los obstáculos a las investigaciones penales sobre la ciberdelincuencia, en particular sobre cuestiones de competencia y normas sobre el acceso a las pruebas y la información.
- Mejorar las acciones de desarrollo de la capacidad informática en el marco de los instrumentos de ayuda exterior.

La *Estrategia de Seguridad Interior* reforzaba la tarea de Europol, insistiendo en la necesidad de emplear dicha Agencia para la coordinación de las autoridades de los Estados miembros en materia de seguridad: «El Centro Europeo de Ciberdelincuencia de

---

<sup>5</sup> Comunicación conjunta de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de la Regiones - Agenda Europea de Seguridad /\* COM/2015/0185 final \*/

Europol puede basarse en su trabajo actual para convertirse en un núcleo de información central para las fuerzas de seguridad en este ámbito.»

En el año 2016 se aprobó la Directiva<sup>6</sup> que otorgaba un papel primordial a la Agencia de la Unión Europea para la Ciberseguridad (ENISA)<sup>7</sup>. Esta Directiva (conocida como Directiva NIS), en su «Considerando 62» indicaba que «Es deseable que el Centro Europeo de Ciberdelincuencia (EC3) y la ENISA faciliten, en su caso, la coordinación entre las autoridades competentes y las autoridades policiales de los diferentes Estados miembros.»

Con posterioridad fue presentada, por la Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y de Seguridad, Federica Mogherini, en el Consejo Europeo celebrado los días 28 y 29 de junio de 2016, la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea. Como ya se apuntó en la introducción, la ciberseguridad es una de las líneas de actuación dentro de la prioridad denominada «La seguridad de nuestra Unión», aunque su alcance difiere respecto del planteamiento de la ciberdelincuencia, como se planteará en el siguiente epígrafe.

El Reglamento de 2019, relativo a ENISA<sup>8</sup>, mantiene la senda marcada en torno a la ciberseguridad y la ciberdelincuencia, al establecer en su «Considerando 15» que:

Se atribuyó un papel clave a ENISA para respaldar la aplicación de dicha Directiva. Además, la lucha eficaz contra la ciberdelincuencia constituye una prioridad importante de la Agenda Europea de Seguridad, que contribuye al objetivo general de conseguir un elevado nivel de ciberseguridad.

Posteriormente (Considerando 35) establece que ENISA «debe elaborar periódicamente un informe detallado de situación técnica en materia de ciberseguridad de la UE sobre incidentes y ciberamenazas», para lo que deberá apoyarse, entre otros, en el Centro Europeo de Ciberdelincuencia (EC3) de Europol. Igualmente debe «permanecer en contacto» con dicho Centro para cumplir sus objetivos (Considerando 44).

---

<sup>6</sup> Directiva (UE) 2016/1148 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de julio de 2016, relativa a las medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de seguridad de las redes y sistemas de información en la Unión (DO L 194 de 19.7.2016,1).

<sup>7</sup> ENISA fue creada por el Reglamento (CE) no. 460/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, y su mandato ha sido progresivamente prorrogado.

<sup>8</sup> Reglamento (UE) 2019/881 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, relativo a ENISA (Agencia de la Unión Europea para la Ciberseguridad) y a la certificación de la ciberseguridad de las tecnologías de la información y la comunicación y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.o 526/2013 («Reglamento sobre la Ciberseguridad»)

Ya en el pasado año 2020, la Comisión aprobó una nueva Comunicación sobre la Estrategia para una Unión de la Seguridad<sup>9</sup>.

En dicha Comunicación las referencias al entorno cibernético son cuantiosas. Destaca el hecho de que ya la ciberseguridad tenga su propio apartado, habiéndose equiparado en protagonismo a la ciberdelincuencia. Es la primera vez que ocurre dentro de las estrategias de seguridad periódicas de la UE.

Es en su apartado IV. Proteger a todos en la UE: prioridades estratégicas para la Unión de la Seguridad, en donde se abordan ambas cuestiones. En el punto 1. Un entorno de seguridad con garantías de futuro, propone respecto de la ciberseguridad:

- Legislación sobre la protección y la resiliencia de las infraestructuras críticas
- Revisión de la Directiva sobre Ciberseguridad
- Una iniciativa sobre la resiliencia operativa del sector financiero
- Protección y ciberseguridad de las infraestructuras energéticas críticas y del código de red sobre ciberseguridad para los flujos eléctricos transfronterizos
- Una Estrategia de Ciberseguridad Europea
- Próximos pasos para la creación de una unidad informática conjunta
- Normas comunes en materia de seguridad de la información y ciberseguridad para las instituciones, los órganos y los organismos de la UE

Y en el apartado 2. Hacer frente a las amenazas cambiantes, respecto de la ciberdelincuencia, propone:

- Garantizar la aplicación de la legislación en materia de ciberdelincuencia y su adecuación al objetivo previsto.
- Elaborar una estrategia para una lucha más eficaz contra los abusos sexuales de menores.
- Presentar propuestas sobre la detección y la eliminación de material relacionado con el abuso sexual de menores.
- Concebir un enfoque de la UE para la lucha contra las amenazas híbridas.
- Revisar el protocolo operativo de la UE para la lucha contra las amenazas híbridas («EU Playbook»).
- Evaluar la manera de mejorar la capacidad de los cuerpos y fuerzas de seguridad por lo que se refiere a las investigaciones digitales.

El 16 de diciembre, la Comisión y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad presentan una nueva estrategia de ciberseguridad para la UE.

En ella, al abordar la lucha contra la ciberdelincuencia, destaca que:

La lucha efectiva contra la ciberdelincuencia es un factor clave para garantizar la ciberseguridad: la disuasión no se puede alcanzar únicamente mediante la capacidad de recuperación, sino que también requiere la identificación y procesamiento de los infractores. Por lo tanto, es esencial fomentar la cooperación y los intercambios entre los agentes de ciberseguridad y las fuerzas policiales. Por ello, Europol y ENISA ya han iniciado una cooperación sólida a escala de la UE para organizar conferencias y talleres conjuntos, y han proporcionado informes conjuntos a la Comisión, los Estados miembros y

---

<sup>9</sup> Comunicación conjunta de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de la Regiones sobre la Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad /\* COM/2020/605 final \*/

otras partes interesadas sobre las amenazas y los desafíos tecnológicos que supone la ciberseguridad. La Comisión continuará apoyando este enfoque integrado para garantizar una respuesta efectiva y coherente basada en una imagen integral de la información<sup>10</sup>.

### **3. LA CIBERSEGURIDAD ¿UN ÁMBITO DE «INTERIOR»?**

Aunque la ciberdelincuencia había sido pionera en su aparición en los documentos de Justicia y Asuntos de Interior, la realidad de los hechos mostró la rápida evolución del entorno digital y el surgimiento de nuevas amenazas en dicho entorno, no sólo en el mercado interior sino también en el entorno de la seguridad exterior.

El ámbito de la Justicia y Asuntos de Interior quedó pronto sobrepasado por un fenómeno que afectaba a múltiples intereses. La *Estrategia de Seguridad Interior* (ESI) del año 2010 nació para quedar rápidamente desfasada.

Para Arteaga, la ESI no puede crear un modelo europeo de seguridad, aunque lo pretende, porque la seguridad europea está fragmentada y compartimentada en numerosos actores y dimensiones que no cesan de crecer. Frente a la expectativa de un «modelo europeo de seguridad», la ESI presenta, en realidad, un modelo de cooperación intergubernamental en algunas materias de seguridad interior: un submodelo (Arteaga, 2010).

Efectivamente, el artículo 83 TFUE pronto se vio limitado respecto del ámbito de la ciberseguridad, al tratar tan sólo la ciberdelincuencia.

Ello quedó patente tras la aprobación de la directiva NIS del año 2016 en base al artículo 114 TFUE:

CAPÍTULO 3  
APROXIMACIÓN DE LAS LEGISLACIONES  
Artículo 114

1. Salvo que los Tratados dispongan otra cosa, se aplicarán las disposiciones siguientes para la consecución de los objetivos enunciados en el artículo 26. El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social, adoptarán las medidas relativas a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que tengan por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior.

Recuérdese que dicha Directiva fue aprobada para la adopción de medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de seguridad de las redes y sistemas de información en la Unión. Se acababa de dar un salto para construir la ciberseguridad de la UE,

---

<sup>10</sup> Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo La Estrategia de Ciberseguridad de la UE para la Década Digital /\* COM/2020/18 final \*/, pag. 17.

superando el ámbito de la cooperación judicial en materia penal y, por ende, del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.

El hecho de que dicha materia sea regulado por el procedimiento legislativo ordinario indica la necesidad de su regulación por la UE, en uso del principio de subsidiariedad, y a pesar de que el artículo 4 del TUE especifica que «la seguridad nacional seguirá siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro» (Piernas López, 2020, 52).

Igualmente, la ya citada Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE incorporó la ciberseguridad dentro de las líneas de actuación. Y ello porque:

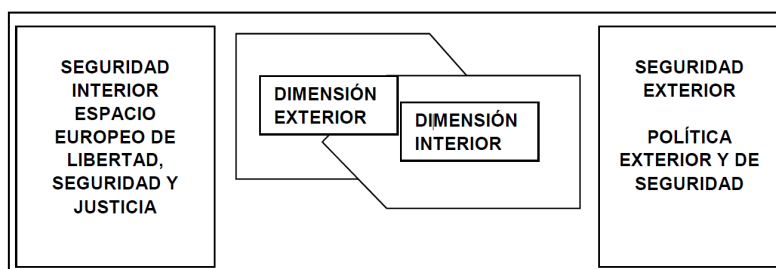
La política de ciberseguridad de la Unión es en la actualidad una política con un marcado perfil internacional como revela, entre otros factores, el hecho de que la estrategia de ciberseguridad y su revisión de 2017 hayan sido adoptadas conjuntamente por la Comisión y la entonces Alta Representante para Asuntos Exteriores y de Política de Seguridad (Piernas López, 2020, 190).

Ambas seguridades, la exterior y la interior, son complementarias, como se confirma en la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad al afirmarse que «La seguridad interior y la seguridad exterior están cada vez más entrelazadas; nuestra seguridad interior depende de la paz fuera de nuestras fronteras», para posteriormente referir, de forma inversa, que «La seguridad interior y la seguridad exterior están cada vez más ligadas: nuestra seguridad interior supone un interés paralelo en la paz de nuestras regiones vecinas y circundantes». Se trata, sin duda, de dos caras de una misma moneda.

No es fácil coordinar ambas dimensiones, que gozan de sus propios procesos (PESC y JAI), en teoría encaminados a un bien común (bienestar de los ciudadanos de la UE), pero que tienen acciones en paralelo, como se puede apreciar en la figura 1.

Ambos procesos se solapan necesariamente en algún modelo porque coinciden en sus objetivos (seguridad de los ciudadanos) y en sus lógicas de expansión (la seguridad de fuera/dentro de las fronteras afecta a la seguridad dentro/fuera de las mismas) (Arteaga, 2016, 14).

Figura 1. El nexo interior-exterior de la seguridad europea



Fuente: Real Instituto Elcano. Documento de trabajo 16/2016

En el ámbito de Justicia y Asuntos de Interior, y a través de sus agencias (Europol, Frontex y Eurojust, entre otras), se llevan años trabajando en la lucha contra la ciberdelincuencia.

Mientras, en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común, en particular a través de la Política Común de Seguridad y Defensa, la política de ciberdefensa ha avanzado de forma limitada (Piernas López, 2020, 192).

Parecería clara por tanto la aportación del ámbito de la seguridad interior a la ciberseguridad, desde que en el año 2013 la ciberdelincuencia se enmarcara en la ciberseguridad<sup>11</sup>, aunque no se podría hablar de una aportación de la seguridad interior a la seguridad exterior en dicha materia, al operar con agendas paralelas.

En la ya mencionada Estrategia de Ciberseguridad de la UE para la Década Digital, la Comisión toma la iniciativa, reconociendo que son varios los actores en materia de ciberseguridad, pero con la idea de poder coordinarlos a todos ellos mediante un órgano conjunto:

Varias comunidades, compuestas de redes, instituciones de la UE, órganos y organismos, así como las autoridades de los Estados miembros, son responsables de prevenir, desalentar, disuadir y contrarrestar las ciberamenazas utilizando sus correspondientes iniciativas e instrumentos<sup>74</sup>. Entre estas comunidades se encuentran: (i) autoridades SRI, como los CSIRT y los responsables de reacción en caso de catástrofe; (ii) autoridades policiales y judiciales; (iii) ciberdiplomacia; y (iv) ciberdefensa.

#### 2.1 Una unidad informática conjunta

Una unidad informática conjunta serviría como plataforma virtual y física para la cooperación entre las diferentes comunidades de ciberseguridad dentro de la UE, con un enfoque centrado en la coordinación operativa y técnica para la lucha contra grandes amenazas y ciberincidentes transfronterizos.

La unidad informática conjunta supondría un importante paso al frente hacia la culminación del marco europeo de gestión de crisis de ciberseguridad.

Por lo tanto, aunque conscientes de las dificultades por la variedad de estrategias, agencias y organismos, la Comisión propone soluciones que, sin parecer sencillas, pudieran ser viable a medio y largo plazo.

#### **4. EUROPOL: SU APOYO A ENISA**

Como ya se ha indicado anteriormente tanto la Directiva de 2016 como el Reglamento de 2019, relativo a ENISA, imponen distintos mandatos de apoyarse en el Centro Europeo de Ciberdelincuencia (EC3) de Europol, para cooperar, en el primer caso y para la elaboración del *Informe anual sobre incidentes cibernéticos en la UE* en el segundo (elaborado por ENISA).

---

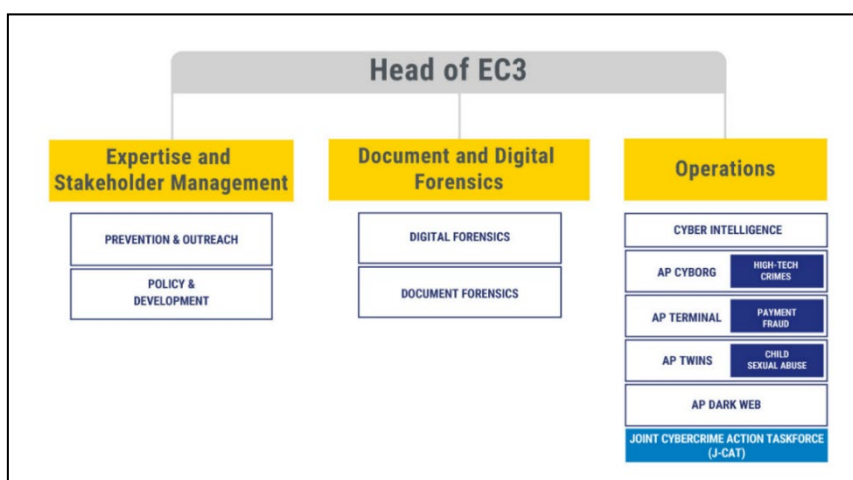
<sup>11</sup> Recuérdese, en la Comunicación Estrategia de ciberseguridad de la Unión Europea: Un ciberespacio abierto, protegido y seguro

Este EC3 se activó en el año 2013 como respuesta a la necesidad de reforzar la lucha contra esta forma criminal en la UE para proteger a los ciudadanos, negocios y gobiernos de la delincuencia digital. Como indica en su portal web:

Ha estado involucrado en decenas de operaciones de alto perfil y en cientos de despliegues de soporte operativo en el terreno que resultaron en cientos de arrestos, y ha analizado cientos de miles de archivos, la gran mayoría de los cuales han demostrado ser maliciosos<sup>12</sup>

Además de su apoyo operativo, el EC3 publica cada año la *Evaluación de la amenaza del crimen organizado en Internet (Internet Organised Crime Threat Assessment - IOCTA)*. Desarrolla su labor mediante la ciencia forense, la estrategia y las operaciones.

Figura 2. Estructura EC3



Fuente: página web de Europol

EC3 cuenta a su vez con tres secciones anexas:

- La Junta del Programa EC3 proporciona al centro orientación sobre cómo lograr sus objetivos y cumplir con las tareas asignadas oficialmente, basándose en asociaciones, responsabilidad compartida y cooperación con todos los miembros de la Junta. La Junta del Programa es la plataforma principal donde se pueden alinear las actividades de los distintos actores en el ámbito del fortalecimiento de la seguridad cibernética y la lucha contra el ciberdelito.
- Socios EC3. Establecidos por el director de EC3 y bajo sus órdenes, se han creado grupos asesores específicos para fomentar una cooperación más estrecha con sus principales socios no encargados de hacer cumplir la ley. Ayudan a fortalecer la cooperación práctica entre las fuerzas del orden y los dominios clave, como la seguridad en Internet, las telecomunicaciones y los servicios financieros.
- El Grupo de Trabajo para la Ciberdelincuencia de la Unión Europea (EUCTF por sus siglas en inglés). En 2010, Europol, junto con la Comisión Europea y los Estados miembros de la UE, establecieron el EUCTF. Los miembros de la EUCTF están compuestos por los jefes de las unidades nacionales de ciberdelincuencia de los distintos estados miembros, así como representantes de Europol, la Comisión Europea y Eurojust. La EUCTF es una red basada en la confianza que se reúne dos veces al año en Europol y proporciona un foro para que los jefes de las unidades de ciberdelincuencia de la UE y los países asociados (Dinamarca, Islandia, Noruega y Suiza), junto con Europol, CEPOL, EUROJUST y DG INTERIOR identifiquen, debatan y prioricen los desafíos y acciones clave en la lucha contra el ciberdelito.

<sup>12</sup> Véase: <https://www.europol.europa.eu/about-europol/european-cybercrime-centre-ec3>

Ambas agencias, ENISA y Europol venían colaborando estrechamente desde antes del mandato de la Directiva del año 2016. Precisamente, ENISA forma parte de la Junta del Programa EC3.

Efectivamente, la primera reunión operativa entre ENISA y Europol se celebró en Creta el 30 de enero de 2012, en Heraklion, sede de la primera de estas agencias. En el comunicado que emitió Europol se informaba:

La reunión de ayer se centró especialmente en la prevención de la ciberdelincuencia, que es un ámbito de actividad clave para Europol. Los especialistas en línea que trabajan en el Centro de ciberdelincuencia de Europol comparten su experiencia técnica y trabajan juntos para desarrollar medidas eficaces para combatir la ciberdelincuencia, proporcionando así una asistencia más eficaz a los Estados miembros y protegiendo mejor a los ciudadanos de la UE. Europol y ENISA también aprovecharon la oportunidad para dar los toques finales a un próximo Memorando de Entendimiento que se redactará entre las dos agencias (Europol, 2012, 31 enero):

El 26 de junio de 2014, el Director Ejecutivo de ENISA (Udo Helmbrecht) y el director de Europol (Rob Wainwright) firmaron un acuerdo cuyo propósito era «mejorar la cooperación entre Europol, su EC3 y ENISA, con el fin de apoyar a los Estados miembros y a las instituciones de la UE en la prevención y la lucha contra la ciberdelincuencia».

En concreto, la cooperación podrá consistir en:

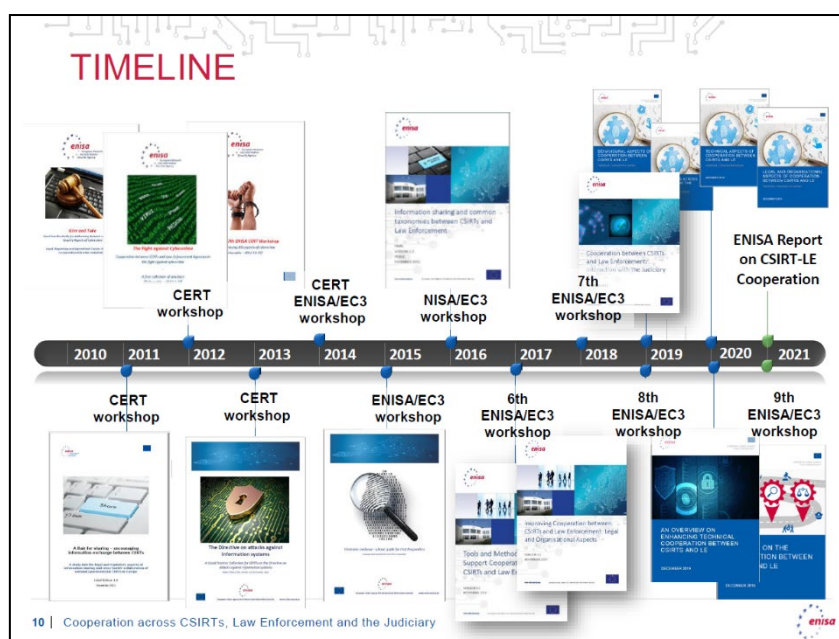
- el intercambio de conocimientos y competencias específicos,
- la elaboración de informes situacionales generales,
- informes resultantes de análisis estratégicos y mejores prácticas,
- el refuerzo del desarrollo de capacidades a través de la formación y la sensibilización, con el fin de salvaguardar la seguridad de la red y la información a nivel europeo (ENISA-Europol, 2014).

Con posterioridad a la firma del acuerdo declararon:

Este acuerdo es un paso importante en la lucha contra los cada vez más habilidosos ciberdelincuentes, que están invirtiendo cada vez más tiempo, más dinero y más medios humanos en ataques selectivos. Nuestro acuerdo pone de manifiesto nuestro profundo compromiso para contribuir de forma conjunta y dentro de nuestras áreas de especialización, y para apoyarnos mutuamente en nuestro trabajo con el fin de conseguir que Europa sea un lugar más seguro en línea. Se calcula que la ciberdelincuencia cuesta a la economía mundial más de 400.000 millones de dólares anuales. Trabajar bajo una más estrecha colaboración, compartiendo nuestros conocimientos, reforzará la capacidad europea de luchar contra los ciberdelincuentes.

Desde entonces se reúnen anualmente, y cada taller de trabajo se plantea como una continuación del trabajo realizado en los años previos, dedicando, eso sí, partes específicas a problemas concretos localizados durante el trabajo de ambos organismos.

Figura 3. Cronograma Equipos de Trabajo ENISA EC3



Fuente: Enisa

La última de las reuniones fue el Noveno taller de trabajo ENISA-EC3: cooperación CSIRTs y LE<sup>13</sup>, celebrado virtualmente el 16 de septiembre de 2020. Se trató de un taller en el que se exploró y discutió en torno a las distintas áreas y expertos entre los Equipos de Respuesta a Incidentes de Seguridad de Ordenadores en Europa y sus contrapartes en las Fuerzas del Orden.

Como resumen del encuentro se publicó que:

Los CSIRT y las comunidades de LE de la UE y los países de la AELC, junto con representantes de las instituciones y órganos de la UE y el Consejo de Europa, se reunieron para discutir formas de cooperar eficazmente con el fin de combatir el ciberdelito. Las condiciones favorables para el ciberdelito provocado por la pandemia COVID-19 solo han hecho que este encuentro sea aún más importante. Mantener a todas las partes interesadas involucradas, como enfatizó ENISA, ha sido aceptado abrumadoramente en el evento de este año, organizado solo por invitación. Como resultado de la situación de COVID-19, los grupos CSIRT y LE tuvieron que coordinar sus reacciones y responder a los ataques dirigidos, por ejemplo, al sector salud que ya enfrenta una situación crítica debido a la pandemia.

Durante el taller, los participantes también tuvieron la oportunidad de compartir historias de éxito y presentar ejemplos de cooperación y gestión de crisis a nivel nacional, así como iniciativas de instituciones y órganos de la UE. Los expertos debatieron sobre la evolución de las políticas de la UE, los marcos de cooperación y los mecanismos de respuesta contra las ciberamenazas relevantes.

Conclusiones clave

Las conclusiones clave del taller fueron que la confianza es la piedra angular de la cooperación entre los CSIRT y las LE y que el poder judicial debe participar en una etapa temprana ante la respuesta a un ataque. El evento también destacó que es fundamental contar con el marco legal y político y las herramientas y procedimientos necesarios en el lugar. Finalmente, las crisis ofrecen una oportunidad única para probar la cooperación entre CSIRT y LE e identificar brechas (ENISA, 2020, 22 septiembre).

<sup>13</sup> Por sus siglas en inglés CSIRTs: Computer Security Incident Response Teams (Equipos de Respuesta a Incidentes de Seguridad de Ordenadores) y LE: Law Enforcement (Fuerzas del Orden).

Es por tanto con la celebración de esos talleres cuando Europol, a través de su EC3, aporta a EINSa su experiencia en la lucha contra la ciberdelincuencia, mediante el apoyo que proporciona a las autoridades policiales de los Estados miembro de la UE.

EINSa elabora varios informes como resultado de esos grupos de trabajo. En particular, en enero de 2021, y como resultado del taller de trabajo, publicó:

- 2020 Report on CSIRT-LE Cooperation. A study of the roles and synergies among selected EU Member States/EFTA countries.
- Aspects of cooperation between CSIRTS and LE. Handbook, Document for trainers.
- Aspects of cooperation between CSIRTS and LE. Toolset, Document for trainees.

Recuérdese, para finalizar, que es en el artículo 7 del Reglamento del 2019 relativo a ENISA en donde recibe el mandato del informe anual que debe realizar, y que nutre, en parte, gracias a la colaboración con EC3 y a las conclusiones que posteriormente publica:

6. ENISA, en estrecha colaboración con los Estados miembros, elaborará un informe periódico y detallado sobre la situación técnica de la ciberseguridad en la UE, relativo a incidentes y ciberamenazas, basándose en la información disponible al público, en su propio análisis y en los informes comunicados, entre otros, por los CSIRT de los Estados miembros o los puntos de contacto únicos de la Directiva (UE) 2016/1148, ambos con carácter voluntario; el EC3 y el CERT-UE.

## **5. CONCLUSIONES**

1.- En los últimos diez años la agenda de seguridad interior de la UE ha pasado, de darle una relativa importancia a la ciberdelincuencia al margen del concepto y el enfoque de la ciberseguridad (que avanzaba en paralelo y crecía exponencialmente), a una suerte de colaboración en conceptos y medidas, para alcanzar una simbiosis jurídica y operativa.

2.- La presentación de la *Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea* planteaba, en cambio otras herramientas que, si bien no chocaban frontalmente con la estrategia seguida en la agenda de Justicia y Asuntos de Interior, tampoco buscaba puntos de unión.

3.- La UE ha progresado normativamente para dotarse de herramientas jurídicas con las que abordar la ciberseguridad, y busca la tan necesaria agencia u organismo que, incluso sin aunar los diversos recursos que trabajan por una mayor ciberseguridad, sí al menos los coordine.

4.- EINSAs es la principal agencia de la UE encargada de la ciberseguridad, y en tal carácter emite un informe anual. Su colaboración estrecha desde hace más de diez años con Europol, y en particular con su unidad EC3 hacen de ambos un recurso valioso en ese objetivo.

5.- En la actualidad Europol participa activamente en el objetivo de una ciberseguridad más sólida en la UE, pero sigue haciéndolo desde el ámbito del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, sin traspasar al ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común.

#### **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

PIERNAS LÓPEZ, J. J. (2020). *Ciberdiplomacia y ciberdefensa en la Unión Europea*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.

#### **ANEXO BIBLIOGRÁFICO**

ARTEAGA, F. (2010). La Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea, Real Instituto Elcano,

[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ARI75-2010](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ARI75-2010)

ARTEAGA, F. (2016). La defensa europea entre la Estrategia Global y su implementación, Real Instituto Elcano,

[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/dt16-2016-arteaga-defensa-europea-estrategia-global-implementacion](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt16-2016-arteaga-defensa-europea-estrategia-global-implementacion)

ENISA (2020, 22 septiembre). Ninth ENISA-EC3 Workshop on CSIRTs-LE Cooperation: standing shoulder-to-shoulder to counter cybercrime, <https://www.enisa.europa.eu/news/enisa-news/ninth-enisa-ec3-workshop-on-csirt-le-cooperation-standing-shoulder-to-shoulder-to-counter-cybercrime>

ENISA-EUROPOL (2014) Lucha contra la ciberdelincuencia: ENISA y Europol firman un acuerdo estratégico de cooperación, [https://www.enisa.europa.eu/news/enisa-news/prs-in-es/lucha-contra-la-ciberdelincuencia-enisa-y-europol-firman-un-acuerdo-estrategico-de-cooperacion/at\\_download/file](https://www.enisa.europa.eu/news/enisa-news/prs-in-es/lucha-contra-la-ciberdelincuencia-enisa-y-europol-firman-un-acuerdo-estrategico-de-cooperacion/at_download/file)

EUROPOL (2012, 31 enero). *First ENISA-EUROPOL Operational Meeting Held In Crete*, <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/first-enisa-europol-operational-meeting-held-in-crete>

# THE PARTICIPATION OF THIRD STATES IN PESCO: TOWARDS A NEW ‘INVOLVEMENT ISSUE’?

## LA PARTICIPACIÓN DE TERCEROS ESTADOS EN LA PESCO: ¿HACIA UN NUEVO *INVOLVEMENT ISSUE*?

Miguel Ángel Medina Abellán<sup>1</sup>  
Abril de 2021

### RESUMEN

La participación de terceros estados (en esencia, los aliados europeos de la OTAN no miembros de la UE) en la PESD ha sido uno de los temas clave en el desarrollo de esta política. Históricamente, el llamado *involvement issue* fue un factor que impidió, aunque parcialmente, que la UE desarrollara una política de seguridad y defensa asertiva y robusta. Las dinámicas de exclusión e inclusión de terceros países es crucial para analizar en qué medida la UE puede ser un actor global capaz de actuar con autonomía estratégica. En este sentido, el documento propuesto se centra en la participación de terceros países en la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO). El documento explora y analiza las condiciones establecidas por la UE en relación con la participación de terceros Estados en esta iniciativa, así como las líneas generales del debate sobre esta cuestión.

**PALABRAS CLAVE:** PESCO, terceros países, autonomía estratégica, integración diferenciada.

### ABSTRACT

The participation of third countries (most in particular, non-EU European NATO allies) within the ESDP has been one of the thorniest issues in the development of this policy. Historically, the so-called ‘involvement issue’ was a factor that prevented, albeit partially, the EU from developing a security and defence policy worthy of the name. The dynamics of exclusion and inclusion of third countries in the ESDP seems crucial to analyse to what extent the EU can be an assertive actor in global affairs, able to act with strategic autonomy. In this regard, the proposed document works on the participation of third countries in the Permanent Structured Cooperation (PESCO). The document explores and analyses the conditions set by the EU in relation to third states involvement in PESCO, as well as the extent to which we can ascertain some *variable geometry* dynamics therein.

**KEYWORDS:** PESCO, third states, strategic autonomy, differentiated integration.

### 1. SETTING THE STAGE

---

<sup>1</sup> Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad de Cambridge. Profesor de Relaciones Internacionales y de Unión Europea en la Universidad Abat Oliba-CEU, Barcelona. Es asimismo subdirector de la Cátedra de Estudios Mundiales ‘Antoni de Montserrat’ y coordinador de la Cátedra Jean Monnet de integración europea en dicha universidad.

Ph.D. in International Relations, Cambridge University. Lecturer in International Relations and European Union at Universidad Abat Oliba-CEU, Barcelona. He is also the Deputy Director of the Chair in World Studies ‘Antoni de Montserrat’ and the Coordinator of the Jean Monnet Chair in European integration of this University.

The participation of third countries (most in particular, non-EU European NATO allies) within the European Security and Defence Policy has been one of the thorniest issues in the development of this policy. Historically, the so-called ‘involvement issue’ was a factor that prevented, albeit partially, the Union from developing a security and defence policy worthy of the name. The dynamics of exclusion and inclusion of third countries in the ESDP has proven crucial to analyse to what extent the European Union can be an assertive actor in global affairs, able to deliver significant political outputs and to act with strategic autonomy (Howorth, 2007, 13).

The purpose of the following pages is to explore some aspects related to the dynamics of inclusions and exclusion of third countries in the PESCO endeavour. In this regard, four main questions link the present piece of work:

- The general framework set out by the EU in order to manage the participation of third countries in PESCO structures and projects
- The contributions made available by third countries to PESCO structures and projects since the layoff of PESCO (December 2017)
- Whether the EU Member States have established some kind of policy as regards the involvement of third countries in PESCO
- The extent to which we can ascertain some *variable geometry* among third countries’ engagement to PESCO, as the menu of partners involved is manifold (EU accession candidates, non-EU NATO members, other NATO allies, Eastern and Southern partners...)

This document contributes to the debate over European Union’s and Member States’ preferences over how to run CSDP structures, as PESCO’s official source relate it as a *Member States driven* structure. In this regard, it works on the participation of third countries in one of the key pillars of the Common Security and Defence Policy, the Permanent Structured Cooperation (henceforth, PESCO), launched in December 2017 as a «framework and process to deepen defence cooperation between those EU Member States who are capable and willing to do so. 25 EU Member States have joined PESCO and subscribed to more binding commitments [...]» (PESCO Secretariat, 2021).

The text is structured as follows. It sets off by outlining the main tenets of PESCO and it then moves to explain the mechanisms of this framework to manage the involvement of third countries therein. Next, the document analyses the participation and contribution of third countries in PESCO projects and highlights the main explanatory factors of the

inclusions or exclusion of the EU partners. Some concluding remarks close the present piece of work.

## **2. THE PERMANENT STRUCTURED COOPERATION (PESCO); NEW WINE IN OLD BOTTLES?**

Provided for in the Lisbon Treaty (entered into force in December 2009) and launched officially by the Council of the EU in December 2017, PESCO aims to establish a flexible, open-to-participants, Member States driven Permanent Structured Cooperation system to boost European defence<sup>2</sup>. All EU countries but Denmark and Malta participate in this initiative (the United Kingdom did not participate either, while still being part of the EU). The delayed offtake of PESCO (eight years) entailed a vivid political debate in Brussels, as in comparison to other Treaty-previewed initiatives in foreign and security affairs (European External Action Service, for instance), PESCO was seen by some other EU institutions as dormant. Even it was said that ‘the sleeping beauty of the Lisbon Treaty finally awakes’ (European Commission President, 2017)<sup>3</sup>.

Despite cooperation in security and defence matters has a long-standing history, PESCO intends to give the EU a new impetus regarding defence and defence cooperation. As the official PESCO website lays out, the leitmotiv of this endeavour is threefold<sup>4</sup>:

Collaboration between participating EU Member States will be gradually shifted from isolated projects towards planned and impact-based cooperation activities with the objective to establish a more coherent European capability landscape. It is a framework and a structured process to gradually deepen defence cooperation to deliver the required capabilities to also undertake the most demanding missions and thereby provide an improved security to EU citizens.

Over the last years, one of the mottos of the Union’s strategic objectives in foreign security and defence policy is not to spend less, but to spend better. PESCO addresses directly one of the weak spots of Member States, how to improve defence spending, and how to multiply national capitals’ efforts in this regard. It is not an easy task, but the

---

<sup>2</sup> Article 46.2, article 42 and Protocol 10 of the Lisbon Treaty establish the legal basis for the setting of a permanent structured cooperation among the Member States of the Union. PESCO was put forward by the Council Decision 2017/2315 of 11 December 2017 establishing permanent structured cooperation (PESCO) and determining the list of participating Member States, as well as a Notification to the Council and to the High Representative of the Union for foreign affairs and security policy, Official Journal of the European Union, L 331/57.

<sup>3</sup> The then Commission President, Jean-Claude Juncker, tweeted that *She is awake, the Sleeping Beauty of the Lisbon Treaty: Permanent Structured Cooperation is happening. I welcome the operational steps taken today by Member States to lay the foundations of a European #DefenceUnion. Our security cannot be outsourced.*

<sup>4</sup> Check <http://www.pesco.europa.eu>

endorsement deals forming the basis of PESCO tight up European defence. To a huge extent, PESCO introduced an unprecedented potential for cooperation in security and defence for the EU, and this is even reflected by the particularity of its name; it is a framework that offers permanency and a structure to Member States (Kaya, 2019).

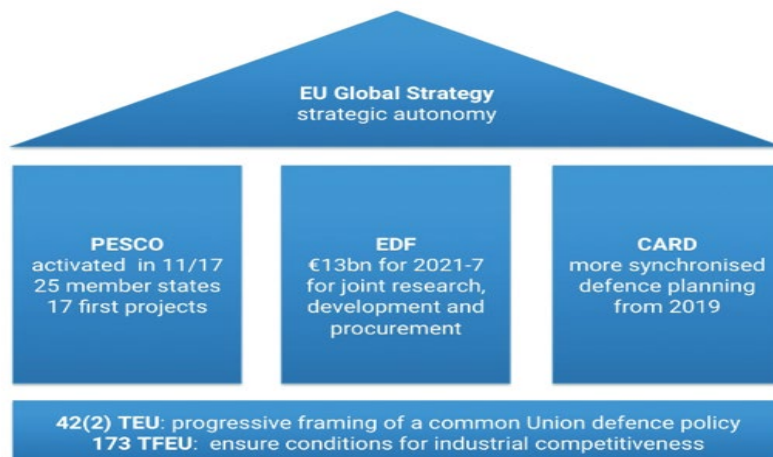
PESCO projects reflect both support for capability development and the provision of substantial support within means and capabilities to Common Security and Defence Policy operations and missions. Therefore, PESCO project proposals are thoroughly assessed by the PESCO secretariat in both aspects, from the capability perspective as well as the operational view.

PESCO has two main categories as regards the landing of concrete proposals: capabilities enhancement and operational area. These are the guiding principles upon which Member States decide to embark on some projects. This is translated into the handling of several-related aspects: interoperability, deployability, joint exercises, availability, as well as the Force Generation Process, one of the troublesome aspects of the EU's security and defence endeavours over the last years (Interview, PESCO official, 2021).

PESCO complements two other important current initiatives: the European Defence Fund, which will support certain collaborative projects financially, and the Coordinated Annual Review on Defence (CARD) which supports Member States' efforts to better identify opportunities for new collaborative initiatives (in particular PESCO projects). The coherence of these initiatives with PESCO and their orientation towards the agreed EU Capability Development Priorities is key to focus the new dynamic in European defence matters towards a more coherent European capability landscape and a full spectrum force package usable for operations and missions.

Thirdly, PESCO represents the intergovernmental, project-based column of the European Defence Union, and is complementary to the other two initiatives, the EDF (working mainly in the defence industry) and CARD (the Council assessment of the progress and accomplishments in this field). PESCO is not alone in the dessert, neither it is a purely 'second pillar' initiative anymore. Let us remember that the Union is an actor with single legal personality at the international level, ergo the former pillar mentality makes no sense.

Figure 1. The three pillars of the EU Defence Union



Source: Jacques Delors Institute (2018)

In other words, PESCO brings a new impetus to the panorama of the European defence and plans to contribute to projects that boost the EU defence industry and the EU defence technological and industrial base. Hence, Member States conceive PESCO as a framework «to invest, plan, develop and operate defence capabilities more together, within the Union framework. The objective is to jointly arrive at a coherent full spectrum of defence capabilities available in national and multinational operations» (PESCO Secretariat, 2021). While the defence industry falls under the realm of the European Defence Fund (managed by the European Commission), PESCO vamps enhanced cooperation among the willing and able Member States in two main baskets: capabilities and operation aspects (Interview, PESCO official, 2021). It works based on concrete projects, binding commitments, the pledge to develop and provide strategically relevant defence capabilities and the faculty to act jointly and make use of the financial and practical support provided by the European Defence Fund (European Parliament, 2020, 1).

In the end, the real, tangible benefit of PESCO arises from the entanglement of the Member States to legally binding commitments, listed in the Council official documents and mounting to 'twenty more binding commitments' in five different areas (Council Decision, 2017). This is a remarkable difference in comparison to NATO, where Member States pledge to spend 2% of their GDP in defence but this is more a political threshold, a benchmark shaping the Allies' intentions than a legal imperative. On the contrary, PESCO is a building block operating under strong commitments that Member States have agreed upon. In this regard, the two main mechanism to ensure compliance to these

pledges are the yearly review carried out by the Council and the National Implementation Plans of the participating Member States. Taken together, these commitments mean that Member States must create multinational force packages. There is no other realistic way of achieving a strategic power projection capacity as the commitments demand (Biscop, 2020, 5).

Several related aspects merit the attention of analysts in order to ascertain the added value of PESCO. We could mention herein the context that paved the way for the crystallisation of this initiative, the strategic objective to pursue, the governance of PESCO and the institutional set-up, the legal nature, the funding, the commitments adopted by the Member States, the projects carried out, the interaction of PESCO to other EU attempts in the security and defence realm... Notwithstanding, as laid down beforehand, the present document will focus mainly in the conditions set forth to manage the participation of third countries in this initiative. This is the main thread of this contribution, since the inclusion and engagement of partners into concrete PESCO proposals might bring forth the dynamics of inclusion and exclusion of third countries in the EU's defence ambitions and, zooming out, in the European security and defence caucus.

### **3. THE INVOLVEMENT OF THIRD COUNTRIES IN PESCO: TOWARDS A NEW 'INVOLVEMENT ISSUE'?**

#### **3.1. The governance of PESCO: variable geometry, the able and the willing**

PESCO is governed through a two-layer system. Institutionally, the EU Council provides the strategic guidance, the smooth functioning of PESCO, the monitoring of the process, the follow up of the projects in force, and Member States interaction within. Significantly enough, the Council provides a forum for this *stick and carrot* relations of national capitals towards one another, not towards the High Representative, the European Defence Agency or the External Action Service (Interview, PESCO official, 2021). The Council oversees the implementation of projects and, in the event a Member state would not meet its commitments, can be pulled out of the project – unanimity would not apply if this was the case. This is a huge step forward in the history of EU defence policy, as unanimity (one of the maximum expressions of national sovereignty) can be stepped aside. But, obviously, the possibility of a country being excluded from PESCO in case of

non-compliance may be remote, as the risk of exclusion will probably put Member States under pressure to fulfil their compromises (Aydin; Marrone, 2018).

The daily management of PESCO corresponds to its Secretariat, which falls under the ultimate responsibility of the High Representative and is composed by representatives from the External Action Service, including the EU Military Staff, and from the European Defence Agency. The EEAS «contributes to the High Representative's assessment of participating Member States' contributions with regard to operational aspects» and «coordinates the assessment of project proposals, as well as proposed projects' compliance with, and their contribution to, operational needs». Meanwhile, EDA «contributes to the High Representative's assessment of participating Member States' contributions with regard to capabilities» and «facilitates capability development projects and supports Member States in ensuring that there is no unnecessary duplication with existing initiatives also in other institutional contexts» (PESCO Secretariat, 2021). This tripartite composition of the PESCO Secretariat reflects the need to ensure consistency and full involvement of those agencies under the guidance of the Council and the EU Member States in the field of security and defence. Namely, the PESCO Secretariat in Brussels is meant to support the participating Member States (Clingendael, 2018).

This institutional configuration exemplifies how sensitive PESCO is for Member States. In contrast to previous EU-led or Member States-led endeavours in the field of security and defence (European Security and Defence Initiative, Berlin Plus arrangements, European Security and Defence Policy, Battlegroups...), institutionally the Member States have clearly set not only the limits, but also the borders of this initiative. PESCO is *internal cuisine* of the Member States, and third countries' involvement may not compromise, diminish or endanger the serious political and legal commitments they have adopted under PESCO. Thus, it is hard to imagine any kind of political, institutional or legal wrangle with third countries or international organisations over how to manage the PESCO institutional set up. Regardless of the extent of decision-making powers conferred on a third state within a specific PESCO project, third countries will have no decision-making powers in relation to the overall PESCO governance, including the future direction of the initiative (House of Commons, 2021). No discussion over uncanny relations with third countries, decision-making autonomy and decision-shaping dynamics appears on the horizon.

The second layer of the PESCO governance system is operational: the projects that Member States decided to launch and to embark upon. PESCO is open to all Member States meeting the requirements and can establish cooperation in five fields, that form the gist of PESCO: budgetary (setting objectives on the level of investment in defence); equipment (identifying military needs, pooling and sharing, and specialisation), operational (interoperability and readiness of forces), capabilities (remedying the capability gaps) and industry (participating in major defence equipment programmes) (European Parliament, 2020). PESCO projects are managed completely by the Member States taking part in each concrete project, and the number of countries participating in each project varies considerably. Each of the projects is coordinated by one or more PESCO participating Member States (project coordinators) and is open to other EU Member state (as a full member or as an observer). The record of PESCO so far illustrates that projects are managed by a small grouping perspective, and third states may be invited to participate if they meet certain conditions, that will be explained further on.

### **3.2. The general conditions adopted by the European Union**

Article 9 of the Council Decision officially initiating PESCO, in December 2017, already foresaw the possible participation of third states in individual projects, to be specified on a latter Council decision stipulating the concrete conditions and ensuring full respect to the procedures and the decision-making autonomy of the Union (Council Decision, 2017, 61). The Council took almost three years to stipulate the conditions to manage the participation of third countries in PESCO<sup>5</sup>. Yet, the Decision adopted in November 2020 finally put on the table the solution to the long-awaited rules on third-country participation in PESCO projects (European Parliament, 2020, 1). The Decision seems to indicate, clearly, which is the intention of the Member States as regards this issue, and many interesting factors need to be scrutinised. The Decision steps down the different elements to be considered when the possibility of inviting a third country to participate is on the table, and in this regards the document covers:

- the invitation process
- the general conditions
- the rights and obligations of third participating countries

---

<sup>5</sup> Council of the European Union, Council Decision 2020/1639 of 5 November 2020 establishing the general conditions under which third states could exceptionally be invited to participate in individual PESCO projects, Official Journal of the European Union, L371/3

- the review mechanism
- the termination or suspension of the participation of a third country
- the relation to the common set of governance rules for PESCO projects

The present document is going to focus on two meaningful aspects of this document; the strategic idea framing this Decision, and the general conditions set for third countries.

Let us begin by the title of the Council document; it is a self-explanatory political choice, as it lays down the «general conditions under which third states *could exceptionally be invited* to participate in individual PESCO projects». It is a declaration of intentions worthy of the name. The inception and development of the ESDP was tainted by the suspicion by many Member States that an open door, inclusive policy of the Union as regards third countries in the realm of security and defence would jeopardize the EU's decision-making autonomy. Furthermore, some capitals posit that having some partners on board would undermine the real intention of the EU to become a credible partner, a reliable security provider. Several years later, Member States uphold the idea that non-EU members can be invited to participate in some endeavours only exceptionally, offshoring the previous policy of a security and defence architecture that counted on some countries as 'natural partners' (namely, the non-EU European NATO allies, Canada and United States). Member States incept, lead and carry out PESCO projects, and national capitals have expressed without regrets what kind of *differentiated integration* they want for PESCO.

In short, the Council has clearly sent a message, third countries could be exceptionally invited only to some projects, and this provision leaves no margin to interpretation. The agreement text leans heavily in the direction of making third-party participation an exceptional affair, with a heavy dose of subjectivity involved in the pre-selecting partners and the procedure to eventually grant an invitation (Sprenger, 202). As the Decision sketches out, «third states that can add value to a PESCO project may be invited to participate if they meet a number of political, substantive and legal conditions» (Council Decision, 2020, 5). It is then necessary to analyse these conditions<sup>6</sup>.

Politically, the EU uses a trump card and outlines that a third state needs to «share the EU values and principles, the objectives of the Common Foreign and Security Policy and

---

<sup>6</sup> Check, in this regard, [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/88179/questions-answers-third-states%E2%80%99-participation-pesco-projects\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/88179/questions-answers-third-states%E2%80%99-participation-pesco-projects_en)

contribute to strengthening the Common Security and Defence Policy». In other words, we can argue that countries whose Europeaness is seriously questioned might not be open to collaborate with PESCO projects. The Copenhagen criteria, conceived to settle the rules for those would-be EU members, arguably inspire this provision. However, there is a significant difference, as countries in the EU accession road need to be European (despite anywhere in the EU Treaties we find a compendium of countries considered to be European). Hence, to a certain extent, the enlargement logic (there is a political common house) imposes itself over the geostrategic, pure security and defence logic (what kind of contributions can we count on). This, immediately, rules out some third countries and embraces like-minded candidates (Brudzinska; Roos, 2020).

Then, the engagement of third countries is possible

while not contravening the security and defence interests of the EU and its Member States, including respect for the principle of good neighbourly relations. The third state must also have a dialogue with the EU, covering also security and defence aspects when it participates in a PESCO project.

Third countries are not meant to compromise the achievements and progress made by the EU in the security and defence realm so far, and largely they must be considered ‘a good friend’ by the Brussels institutions and by the Member States. This interpretation may vary significantly among the national capitals, and this reduces the likelihood of partners being included in some PESCO endeavours.

Substantive conditions set forth by the EU rely on the fact that third states participate inasmuch they «provide a substantial added value to the projects and contribute to achieving its objectives, e.g. providing technical expertise or additional capabilities, including operational or financial support; without being able to hamper progress or prevent the use of the developed capabilities». Third countries need to demonstrate their added value to the concrete project, as Member States take a case-by-case decision and seek out a significant input from the invited state. This can be interpreted on a purely instrumental, merit-based calculus from the EU. This contribution is usually expected in the form of additional capabilities, financial or operational support, or experience in the field (Interview, PESCO official 2021). Third countries eager to participate in PESCO projects need to build the case, explain the benefit of their contribution to the project members, consult them both formally and informally... They ought to obtain the right to seat next to their EU counterparts in a given PESCO project.

In the end, PESCO is not an open bar to third countries, and they may be invited as long as they can develop certain capabilities and / or operational aspects within some

project, and this is the real threshold to let a partner participate. Why would Member States invite a third state, otherwise? (Interview, PESCO official, 2021). The Member States are aware of their numerous deficiencies and shortfalls in security and defence, and the lack of resources (or, properly said, the inefficient pooling of resources) leads the Union to open its doors in PESCO projects under some conditions.

Finally, legal conditions are very strict, as they lay down certain parameters that pave the way to Member States when the answer to whether a third country can participate; is it either Yes or No, with almost no margin for interpretation (Interview, PESCO official, 2021). The Council Decision posit that «the third state is required to have a Security of Information Agreement with the EU; and, in case the PESCO project is implemented with the support of the European Defence Agency (EDA), to have an Administrative Arrangement with the EDA». This provision is as restrictive as unquestionable. Only eight countries have an agreement with the EU concerning the Security of Information: the United Kingdom, the United States, Canada, Switzerland, Ukraine, North Macedonia, Norway and Bosnia-Herzegovina (EurLex Data base, 2021). This immediately sends a message to third countries: their possible participation in PESCO projects needs to be previously enshrined in a close, strict, legally-binding agreement with the EU (Interview, PESCO official, 2021). Maybe the need to have a Security of Information agreement in place with the EU can be interpreted by third states as an incentive to sign it, as an entity seeking participation in PESCO must have a legal and operating presence in the EU (Tigner, 2020).

As regards those projects in which the European Defence Agency is involved, only four countries have an Administrative Arrangement with the EDA in place: Norway, Serbia, Switzerland, and Ukraine. Only six out of the 47 projects so far are implemented with the support of EDA, anyway<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> See *EDA Position Paper on the requirement for the third states entering PESCO to have an Administrative Arrangement with EDA*, EDA201911157, 27 November 2019.

Figure 2. List of Security of Information Agreements with the EU in force

**FROM WHEN DO THE AGREEMENTS AND DECISIONS ENTER INTO FORCE?**

They enter into force as follows:

Country	Decision	Agreement
United Kingdom		1 January 2021
Canada	29 May 2017	Not yet in force
Moldova	27 March 2017	Not yet in force
Georgia	15 March 2016	Not yet in force
Albania	15 January 2016	Not yet in force
Serbia	22 November 2010	Not yet in force
Australia	30 November 2009	Not yet in force
Liechtenstein	14 June 2010	Not yet in force
Russia	17 November 2009	Not yet in force
Israel	16 March 2009	Not yet in force
US	23 April 2007	30 April 2007
Iceland	21 November 2005	1 March 2007
Switzerland	24 June 2005	1 June 2008
Ukraine	13 June 2005	1 February 2007
North Macedonia	24 January 2005	1 August 2005
Norway	26 July 2004	1 December 2004
Bosnia and Herzegovina	26 July 2004	1 May 2006

Source: EurLex

First and foremost, the decision adopted by the Member States seems to exclude *prima facie* some natural allies of the Union (Canada, Australia, Liechtenstein...) and the *would-be partners* (Moldova, Armenia, Azerbaijan, Georgia...). This legal explanation is nested in the current political scenario, obviously. Brussels and the national capitals agree on the strategic vision that opening the doors to countries such as Russia, Turkey or China would be risky and counterproductive not only for PESCO, not even for the EU's global ambitions, but also to the same European project. The gist of the debate over future projects lies in the non-EU NATO allies, such as Albania, Montenegro, and Turkey. Apart from Moscow and Beijing, relations with these countries are the top of the iceberg concerning PESCO's inclusion and exclusion conundrum. On the one hand, they are non-European NATO allies, and we must remember that the EU and NATO have a joint agreement covering the Security of Information, in place since 2003 (NATO, 2021)<sup>8</sup>. Ergo, ruling them out in the long term may not be sustainable. Such a rule implies that the EU may be bereft of any meaningful input by key third countries that otherwise play

<sup>8</sup> Check [https://www.nato.int/cps/en/SID-C6721173-50F4A6DB/natolive/news\\_20256.htm](https://www.nato.int/cps/en/SID-C6721173-50F4A6DB/natolive/news_20256.htm)

significant roles in matters concerning European security and defence (Aydin, 2018). However, on the other, a Member States driven policy reflects a Member States driven idea, proposal, objective, and in this regard the EU countries might not want to confront to the geopolitical disruptive factor that Ankara and other capitals mean today. PESCO gears the EU capitals towards avoiding some deeper problems associated to security and defence, historically. Member States beg to differ concerning variable geometries, but inclusion or exclusion of third countries can turn into a significant political cleavage within PESCO. Member States conceive PESCO as a huge accomplishment, they want and they need to streamline this attempt, and in bold terms, they do not want PESCO to progress beyond the reach of the participating Member States. After the muddling-through, the EU has been able to map out an enduring concept regarding the rules of engagement, and the possible involvement of these candidates may put PESCO over the edge.

### **3.3 PESCO projects and the involvement of third states: the record so far**

Since the onset of PESCO in December 2017, the 25 participating States have issued three rounds of projects. The Council adopted an initial list of 17 projects in March 2018, and in November of that same year, 17 additional projects were adopted. Finally, 13 projects came into being in November 2019, thus amounting to a total 47 projects labelled under PESCO. Only one of them has been completed (PESCO Secretariat, 2021).

The examination of the participation of third countries in PESCO projects to date is encompassing - no third state has participated for the moment in any of the 47 PESCO projects (see Figure 1). At first sight, we could argue it is too early to have third countries on board, as the conditions for the possible participation of third states were set in November 2020, and the three waves of projects had been launched previously (2018 and 2019). Notwithstanding, the EU has a sound experience in accepting *de facto* many of its partners in some political, security and defence endeavours, and this is worth recalling. Member states do not want to waste the chance of making PESCO an EU defence attempt worthy of the name and, for the time being, the involvement of third states does not seem a top priority for the national capitals.

2021 can represent a minor turning point, nonetheless. Participating countries in the project Military Mobility (falling under the area of Enabling, Joint) have on the table the request from Canada, Norway and the United States to participate as a third country, and the Council is expected to decide on this within the next weeks (Interview, PESCO

official, 2021). It will be a testing ground for the invitation process and to check whether some unexpected events get in the way<sup>9</sup>. The Military Mobility project aims to support the participating countries to simplify and standardize cross-border military transport procedures and tries to enable the unhindered movement of military personnel and assets within the borders of the EU. It comes with no surprise that the three EU partners have targeted this project, due to its robustness and operational and capability-related dimensions<sup>10</sup>. Furthermore, it seems that a fourth batch of projects will be launched later this year. We will be attentive on whether, and how, third countries are invited to participate in the fourth wave of PESCO projects.

---

<sup>9</sup> The invitation process works as follows; the PESCO project members assess the request from a third state and, by unanimity, address the Council to confirm the decision to invite a third country. The Council confirms or denies the decision by the project members unanimously, as well.

<sup>10</sup> The Netherlands is the leading Member state. 20 Member states participate in this attempt. Check <https://pesco.europa.eu/project/military-mobility/>

Figure 3. List of PESCO projects, including project name, leader and participants (2017 – 2021)<sup>11</sup>

Project name	Project leader	Project member
Airborne Electronic Attack (AEA)	ES, FR, SE, EDIDP	IT, CZ
Counter Unmanned Aerial System (C-UAS)	FR, ES, DE	FR, ES, DE, CZ, EDIDP
European Attack Helicopters TIGER Mark III	FR, ES, DE	FR, ES, DE, CZ, EDIDP
European Medium Altitude Long Endurance Remotely Piloted Aircraft Systems – MALE RPAS (Eurodrone)	FR, IT, ES, DE, CZ, EDIDP	FR, ES, PT, RO
Materials and components for technological EU competitiveness (MAC-EU)	FR, ES, PT, RO	FR, ES, PT, RO
Cyber and Information Domain Coordination Center (CIDCC)	DE, CZ, ES, HU, NL	LT, EE, FI, HR, IT, NL, PL, RO
Cyber Rapid Response Teams and Mutual Assistance in Cyber Security	LT, EE, FI, HR, IT, NL, PL, RO	AT, FR, HR, HU, SI
Cyber Threats and Incident Response Information Sharing Platform	EL, AT, CY, ES, HU, IT, PT, EDIDP	FR, BE, ES, HU, RO, SE
European High Atmosphere Airship Platform (EHAAP) – Persistent Intelligence, Surveillance and Reconnaissance (ISR) Capability	IT, FR	FR, BE, CZ, DE, ES, NL
European Secure Software defined Radio (ESSOR)	FR, IT, BE, DE, ES, FI, NL, PL, PT	FR, BE, CZ, DE, ES, NL
One Deployable Special Operations Forces (SOF) Tactical Command and Control (C2) Command Post (CP) for Small Joint Operations (SJO) – (SOCC) for SJO	ES, DE, FR, IT, LU, PT, EDIDP	FR, BE, CZ, DE, ES, NL
Armoured Infantry Fighting Vehicle / Amphibious Assault Vehicle / Light Armoured Vehicle	IT, EL, SK	FR, BE, CZ, DE, ES, NL
Deployable Military Disaster Relief Capability Package	IT, AT	FR, BE, CZ, DE, ES, NL
EU Beyond Line Of Sight (BLOS) Land Battlefield Missile Systems	FR, BE, CY, EDIDP	FR, BE, CZ, DE, ES, NL
EUFOR Crisis Response Operation Core (EUFOR CROC)	DE, CY, ES, FR, IT	FR, BE, CZ, DE, ES, NL
Indirect Fire Support (EuroArtillery)	SK, HU, IT	FR, BE, CZ, DE, ES, NL
Integrated Unmanned Ground System (UGS)	EE, BE, CZ, DE, ES, FI, FR, HU, LT, NL, PL, EDIDP	FR, BE, CZ, DE, ES, NL
Harbour & Maritime Surveillance and Protection (HARMSPRO)	IT, EL, PL, PT	FR, BE, CZ, DE, ES, NL
Maritime Unmanned Anti-Submarine System (MUSAS)	PT, ES, PT, SE	FR, BE, CZ, DE, ES, NL
Helicopter Hot and High Training (H3 Training)	EL, IT, RO	FR, BE, CZ, DE, ES, NL
Co-basing	FR, BE, CZ, DE, ES, NL	FR, BE, CZ, DE, ES, NL
Energy Operational Function (EOF)	FR, IT, BE, ES	FR, BE, CZ, DE, ES, NL
European Medical Command	FR, ES, PT, RO	FR, BE, CZ, DE, ES, NL
EU Collaborative Warfare Capabilities (EcoWAR)	FR, BE, ES, HU, RO, SE	FR, BE, CZ, DE, ES, NL
European Global RPAS Insertion Architecture System	IT, FR, RO	FR, BE, CZ, DE, ES, NL
Geospatial, Meteorological and Oceanographic (GeoMETOC) Support Coordination Element (GMSCE)	DE, AT, EL, FR, PT, RO	FR, BE, CZ, DE, ES, NL
Timely Warning and Interception with Space-based Theater surveillance (TWISTER)	FR, IT, ES, FI, NL	FR, BE, CZ, DE, ES, NL
Military Mobility	NL, AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LU, LV, PL, PT, RO, SE, SI, SK	FR, BE, CZ, DE, ES, NL
Network of logistic Hubs in Europe and support to Operations	DE, BE, BG, CY, EL, ES, FR, HR, HU, IT, LT, NL, PL, SI, SK	FR, BE, CZ, DE, ES, NL
EU Radio Navigation Solution (EURAS)	FR, IT, BE, DE, ES, PL, EDIDP	FR, BE, CZ, DE, ES, NL
European Military Space Surveillance Awareness Network (EU-SSA-N)	IT, FR	FR, BE, CZ, DE, ES, NL
Deployable Modular Underwater Intervention Capability Package (DIVEPACK)	IT, AT	FR, BE, CZ, DE, ES, NL
European Patrol Corvette (EPC)	IT, FR	FR, BE, CZ, DE, ES, NL
CBRN Defence Training Range (CBRNDTR)	RO, FR, IT	FR, BE, CZ, DE, ES, NL
EU Cyber Academia and Innovation Hub (EU CAIH)	PT, ES	FR, BE, CZ, DE, ES, NL
EU Test and Evaluation Centres	FR, ES, SE, SK	FR, BE, CZ, DE, ES, NL
European Training Certification Centre for European Armies	IT, EL	FR, BE, CZ, DE, ES, NL
European Union Training Mission Competence Centre (EU TMCC)	DE, AT, CZ, ES, FR, IE, IT, LU, NL, RO, SE	FR, BE, CZ, DE, ES, NL
Joint EU Intelligence School	RO, BG, FR	FR, BE, CZ, DE, ES, NL
Special Operations Forces Medical Training Centre (SMTC)	DE, AT, CZ, ES, FR, IE, IT, LU, NL, RO, SE	FR, BE, CZ, DE, ES, NL
Integrated European Joint Training and simulation Centre (EUROSIM)	EL, HU, DE, FR, PL, SI	FR, BE, CZ, DE, ES, NL
Joint EU Intelligence School	EL, CY	FR, BE, CZ, DE, ES, NL
Special Operations Forces Medical Training Centre (SMTC)	PL, HU	FR, BE, CZ, DE, ES, NL

Source: EPRS

#### 4. LESSONS LEARNT AND THE WAY AHEAD

PESCO is a flexible, Member States-managed, gradual initiative to vamp the efforts by many European countries to have a solid defence framework. PESCO is the latest effort of Member States to better coordinate their efforts in the framework of a ‘common defence’, the concept used by the successive EU Treaties and that characterises the Union’s vision as regards security and defence. Collective defence falls within the realm of NATO and Article 5. The somehow excessive time lapse between the Lisbon Treaty enforcement and the launch of PESCO (eight years) reflects how important and sensitive this initiative for the Member States is.

<sup>11</sup> See Council Decision (CFSP) 2020/1746 of 20 November 2020 amending and updating Decision (CFSP) 2018/340 establishing the list of projects to be developed under PESCO, Official Journal of the European Union, L 393/12.

The main benefit of PESCO to the European security and defence caucus is the fact of being conceived upon a list of twenty ‘more binding commitments’ by the Member States (Council Decision, December 2017), as a way of ensuring a smooth functioning of the shared efforts to boost capabilities and improve operational aspects in defence. It is the first binding security commitment within the EU; including 25 self-enlisted Member states (Leuprecht, Hamilton, 2019, p. 80). PESCO can morph into a very useful instrument when prioritising steps to enhance European defence industry integration in order to reduce duplication and overspending. Although it is too early to assess this initiative -nearly three and a half years down the road-, there are some general ideas and concluding remarks to underline.

On the first place, third countries should not consider PESCO as a strategic partnership or something similar. Differentiated integration, small grouping, coalitions of the able and the willing... does not apply regarding the inclusion of third states into PESCO. This initiative is not conceived to help would-be EU allies, rather the contrary: it is open to third countries only under some exceptional circumstances and it is subject to the possible contributions that partners can offer to the participating Member States, mainly capability and operationally wise. Member States are fully aware that some third countries can bring added value to some projects and can deliver significant inputs, but national capitals appraise this on a pure case-by-case basis, without further compromises and without setting a long-term, enduring policy towards third countries.

Then, it is worth noting that during three years, the Member States came across many discussions and negotiations to strike the balance of the inclusion and exclusion, and among the national capitals there are meaningful differences as regards the relations to third countries. Moreover, we must not forget that 27 Member States bring to the common European house many different security and strategic cultures, not always easily compatible. One key underlying element of PESCO is the pursuit of alignment in strategic cultures at the EU level, which is not an easy task (Blockmans, Macchiarini, 2019, 18). Several Member States voiced concerns that extending involvement to some non-EU countries would leave the open door for China or Turkey to get involved in sensitive security projects (Brzozowski, 2019). In the end, Member States agreed in November 2020 what does the involvement of third countries look like, and they firmly assert that PESCO cannot be dependent on third countries. This was a very serious concern, and the Member States managed not to turn it into a driving factor or an important cleavage.

Member States made clear they accept or refuse third countries non a project-by-project basis, without automacity (Biscop, 2020).

Third countries' participation is exceptional and cannot, under any circumstances, limit the member States' efforts regarding capabilities, operational aspects, defence spending... In addition, PESCO deals with arms, with military exercises, with border controls... not with agricultural products or trade concessions – this is a very serious stuff (Interview, PESCO official, 2021). Thus, this explains the restrictive character that Member States infringe on the functioning of this initiative. This is even more visible on companies or any entities from third countries. Member States sometimes express certain political sensitivities over third companies, and PESCO offers enough guarantees in case any issue arises from third actors.

Third, EU relations with third actors over the last two decades suggest that there are several types of partners with whom the Union maintains regular political and security relations. Indeed, it is usual among policy-makers and analysts to talk about the different layers of the EU's external relations, instrumentalised through different initiatives of the EU as a global actor. PESCO cannot be applied this logic. There are no concentric circles in Europe that may encompass different levels of possible candidates; non-EU European NATO allies, the other members of the Alliance, candidates to EU accession, Eastern partners, Mediterranean and Middle Eastern partners... The same logic applies to international organisations, as PESCO is open only to third states. We need to recall the political disputes over the EU-NATO relations historically; as regards PESCO, relations between Justus Lipsius and Evere is a mere underlying issue, not an operational caveat. Ergo, PESCO's perspective over the inclusion of third countries in some projects does not seem to follow a geopolitical, partner-based mentality. 'Third states' is an encompassing definition, PESCO sets the same conditions for all the countries not being EU members, regardless their general relation to the EU and without any kind of privileges and with the threefold condition laid down by the Council.

Last but far from least, sometimes the Council Decisions and the EU Treaty provisions are not specific enough and leave a huge margin of manoeuvre and or interpretations, but maybe this is not the case concerning PESCO. The Treaty provisions and, namely, the two Council Decisions in 2017 and 2020 lay down unreservedly the conditions under which third countries can participate in some projects. Member States seem to have learnt, and fully understood, the lesson that the hassle over Berlin Plus agreement and EU-NATO

relations brought forth. They are more cautious, they do not want to hamper this initiative and they do not want to depend on other countries outside of the club.

Eventually, PESCO and the involvement of third states therein needs to be confronted to the strategic momentum we are living in; the Strategic Compass initiative of the EU, the implementation of the EU Global Strategy, relations with the new US administration, long-standing conflicts with big players such as Russia, China or Turkey... PESCO is another instrument of the EU and its Member States at the time of addressing a very simple, albeit essential, question: What do we want to achieve as a global actor?

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BLOCKMANS, S; MACCHIARINI, D (December 2019), Differentiated integration within PESCO – clusters and convergence in EU defence, *CEPS Research Report*, N° 2019/04, pp 1-28.
- HOWORTH, J (2007), *Security and Defence Policy in the European Union*, Palgrave-Macmillan, Houndmills.
- LEUPRECHT, C; HAMILTON, R (November 2019), New opportunities in common security and defence policy: Joining PESCO, *Australian and New Zealand Journal of European Studies*, Vol 11 (3), pp 78-96.

#### ANEXOS BIBLIOGRÁFICOS

- AYDIN, S (January 2018), PESCO and Third countries: breaking the deadlock in European Security, *FEUTURE* N°3, [https://feuture.uni-koeln.de/sites/feuture/pdf/FEUTURE\\_Voice\\_No\\_3\\_S\\_Aydin-Duezgit.pdf](https://feuture.uni-koeln.de/sites/feuture/pdf/FEUTURE_Voice_No_3_S_Aydin-Duezgit.pdf)
- AYDIN, S; MARRONE, A (September 2018), PESCO and Security Cooperation Between the EU and Turkey, *Global Turkey in Europe*, Instituto Affari Internazionali, <https://www.iai.it/en/pubblicazioni/pesco-and-security-cooperation-between-eu-and-turkey>
- BISCOP, S (May 2020), European Defence and PESCO: Don't Waste the Chance, *EUIDEA Policy Papers*, N°1, <https://euidea.eu/2020/05/05/european-defence-and-pesco-dont-waste-the-chance/>
- BRUDZINSKA, K; ROOS, G (November 2020), Third Countries Are Invited to Join European Military Projects, *GLOBSEC Policy Institute*, <https://www.globsec.org/2020/11/11/third-countries-are-invited-to-join-european-military-projects/>
- BRZOWSKI, A (November 2019), Question marks over third country participation in EU military projects, *EurActiv*, <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/question-marks-over-third-country-participation-in-eu-military-projects/>
- CLINGENDAEL (September 2018), PESCO implementation: the next challenge, [https://www.clingendael.org/sites/default/files/2018-09/PB\\_Pesco\\_Sept2018.pdf](https://www.clingendael.org/sites/default/files/2018-09/PB_Pesco_Sept2018.pdf)
- COUNCIL OF THE EU (November 2020), EU defence cooperation: Council sets conditions for third-state participation in PESCO projects, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/11/05/eu-defence-cooperation-council-sets-conditions-for-third-state-participation-in-pesco-projects/>
- EUROPEAN PARLIAMENT (September 2020), PESCO: Ahead of the strategic review, *EP Research Service Briefing*, PE 652.051, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS\\_BRI\(2020\)652051](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2020)652051)

- HOUSE OF COMMONS (January 2021), EU Permanent Structured Cooperation (PESCO): a future role for UK defence?, Number 99058, <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-9058/>
- KAYA, E (June 2019), European Defence Ecosystem, third countries' participation and the special case of Turkey, EDAM, *Foreign Policy&Security* 2019/9, <https://edam.org.tr/en/european-defence-ecosystem-third-countries-participation-and-the-special-case-of-turkey/>
- LABORIE, M (Abril 2021), Unión Europea: ¿hacia una autonomía estratégica y nuevas relaciones transatlánticas?, EsGlobal, <https://www.esglobal.org/union-europea-hacia-una-autonomia-estrategica-y-nuevas-relaciones-transatlanticas/>
- RADOSAVLJEVIC, Z (October 2020), EU seals accord to let third countries into future joint military projects, EurActiv, <https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/eu-seals-accord-to-let-third-countries-join-future-joint-military-projects/>
- SADOS, A, (November 2020), How to further develop European security and defence cooperation, EurActiv, <https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/opinion/how-to-further-develop-european-security-and-defence-cooperation/>
- SPRENGER, S (November 2020), European Union erects legal hoops for outsiders to join defence programs, Defense News, <https://www.defensenews.com/global/europe/2020/11/05/european-union-erects-legal-hoops-for-outsiders-to-join-defence-programs/>
- TIGNEER, B (November 2020), PESCO countries agree to project rules for third-country participation, JANES, <https://www.janes.com/defence-news/news-detail/pesco-countries-agree-to-project-rules-for-third-country-participation>

# **LA POLÍTICA DE LA UE EN EL CUERNO DE ÁFRICA Y EL MAR ROJO: DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES EN UN PANORAMA CAMBIANTE**

## **EU POLICY IN THE HORN OF AFRICA AND THE RED SEA: CHALLENGES AND OPPORTUNITIES IN A CHANGING SCENARIO**

**Victoria Silva Sánchez<sup>1</sup>**

26 de abril de 2021

### **RESUMEN**

La Unión Europea ha sido un actor importante en la región del Mar Rojo y el Cuerno de África a través de su cooperación en materia de seguridad (operación Atalanta, apoyo a AMISOM) y de ayuda humanitaria. Sin embargo, las recientes dinámicas que han tenido lugar en los últimos años en la región parecen haber pillado a la UE desprevenida, sin claridad sobre cuál es el rol que le corresponde en este escenario cambiante. Esta comunicación pretende definir posibles avenidas para la política europea en el Mar Rojo. Para ello estudiará las principales dinámicas y actores que interactúan en la actualidad en la región, analizará la política regional de la UE hasta la fecha y realizará un análisis DAFO que permitirá conocer los principales desafíos y las oportunidades que se presentan para la política europea en la región.

**PALABRAS CLAVE:** seguridad, Mar Rojo, Unión Europea, Cuerno de África, geopolítica

### **ABSTRACT**

The European Union has been a key actor in the Red Sea and Horn of Africa region through its cooperation in the field of security (operation Atalanta, support to AMISOM) and of humanitarian aid. However, the dynamics taking place during the past few years seem to have caught the EU by surprise, without clearly knowing which role will be assigned to it in this changing scenario. This communication aims to define possible avenues for the European policy in the Red Sea. In order to do so, we will study the main dynamics and actors currently interacting in the region, we will analyse the EU regional policy until the moment and we will carry out a SWAT analysis that will allow us to outline the main challenges and opportunities being faced by the European policy in the region.

**KEYWORDS:** security, Red Sea, European Union, Horn of Africa, geopolitics

---

<sup>1</sup> Victoria Silva Sánchez es periodista y analista de seguridad internacional y Doctoranda en el Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid. Victoria Silva Sánchez is journalist, international security analyst and PhD candidate in the Department of Political Science and International Relations of the Autonomous University of Madrid.

## **1. INTRODUCCIÓN: LA CRECIENTE IMPORTANCIA DEL MAR ROJO**

En los últimos años el Mar Rojo ha adquirido cada vez más importancia a nivel global como un nuevo espacio regional en el que tienen lugar dinámicas de seguridad con un creciente impacto a nivel internacional. Estas nuevas dinámicas regionales presentan numerosos desafíos para la política europea en la región, cuestionando los postulados existentes hasta la fecha y la manera en la que la UE debe hacer frente a los desafíos derivados de las mismas.

Entre las principales dinámicas podemos identificar una creciente conflictividad en ambas orillas, una creciente competición regional por la influencia, desafíos a la gobernanza y una creciente militarización. Todas estas dinámicas dibujan al Mar Rojo como un nuevo escenario de competición global, en el que los intereses económicos, políticos y de seguridad de las potencias globales y regionales se entrelazan de formas difíciles de desenmarañar. Esta nueva realidad enfrenta a la UE ante dinámicas cambiantes que presentan nuevos desafíos, pero también oportunidades de desarrollar una política más favorable a sus intereses y a los de las poblaciones de estos países.

Este documento pretende abordar el papel que la UE debe jugar en la región a la luz de estas nuevas dinámicas. En primer lugar, realizaremos un análisis de las nuevas dinámicas que están teniendo lugar en la región, así como de los principales actores involucrados. Seguidamente, haremos un repaso de las políticas y presencia de la Unión Europea en la región del Mar Rojo, poniendo énfasis en los desarrollos políticos que han resultado en la institucionalización de una política europea propia para la región. En tercer lugar, realizaremos un análisis de debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades (DAFO) que nos permitirá definir los principales desafíos que la política europea enfrenta en la región, así como las oportunidades que estos desafíos ofrecen para repensar la estrategia europea para el Mar Rojo y el Cuerno de África. Finalmente, concluiremos señalando la importancia de esta política regional para la política global exterior y de seguridad europea.

## **2. EL MAR ROJO 2.0: NUEVAS DINÁMICAS DE SEGURIDAD REGIONALES**

Una de las características fundamentales de estas nuevas dinámicas de seguridad es que ofrecen un carácter regionalizado, reflejando el gran diseño de muchos de los países para la región.

En ambas orillas del Mar Rojo es posible detectar una creciente conflictividad. Por un lado, el conflicto en Yemen se encuentra en su sexto año desde la intervención de la coalición liderada por Arabia Saudí y presenta una de las peores crisis humanitarias, con más de 200.000 muertos, más de 24 millones de personas necesitadas de asistencia humanitaria y el recrudecimiento de los combates sin gran movimiento en las líneas de frente (Robinson, 2021). Este conflicto ha derivado en un aumento de la violencia en el mar, donde los hutíes han secuestrado buques extranjeros y mantenidos cautivos a sus tripulantes, así como atacado los puertos saudíes del Mar Rojo utilizando lanchas cargadas con explosivos (Uqba, 2019). En la otra orilla, la crisis desatada en Etiopía entre el gobierno y militantes Tigray ha derivado en una crisis humanitaria pero también de credibilidad para el gobierno de Abiy Ahmed, además de implicar la intervención de Eritrea en el conflicto (*International Crisis Group*, 2021b). En Somalia, el irredentismo de Al-Shabaab continúa implacable, favorecido por la creciente crisis política y la retirada de tropas extranjeras a finales de 2020.

Esta conflictividad se ve exacerbada por los desafíos que se presentan a la gobernanza de estos países, y la lucha entre las fuerzas pro-democráticas, generalmente encarnadas por la sociedad civil, y las fuerzas que desean mantener el estatus quo o buscar soluciones autoritarias. Este es el caso de Sudán, donde existe una tensión entre los componentes civiles y militares del gobierno que está dificultando la transición hacia un nuevo régimen político. Esta tensión también se ha reflejado en Etiopía y el conflicto entre gobierno y líderes políticos de Tigray, donde se observa una dimensión de frustración ante la pérdida del poder por parte del Frente de Liberación Popular de Tigray (FLPT) después de décadas, pero también de las tensiones existentes entre distintos grupos étnicos y el fracaso de las autoridades de acomodar ese pluralismo de forma inclusiva. En Somalia, la continua violencia por parte de Al-Shabaab pero también la crisis de gobernanza desatada por la negativa del presidente Farmajo a abandonar el poder una vez su mandato había expirado ha tensado aún más la situación (*International Crisis Group*, 2021a).

Uno de los elementos que influye en gran medida en estos desafíos a la gobernanza es la creciente competición regional por la influencia. Desde hace varios años, los países del Golfo, especialmente Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos y Catar, junto con Turquía, Irán e Israel han convertido el Mar Rojo en el patio trasero en el que dirimir sus diferencias, desatando una guerra de influencia por conseguir el favor de los países de la región (*International Crisis Group*, 2019). Especialmente desde el inicio del conflicto de

Yemen, la rivalidad entre Arabia Saudí e Irán se hizo visible en la zona, con países como Sudán y Eritrea, tradicionalmente aliados con Irán, que cambiaron de bando y enviaron tropas a Yemen a cambio de beneficios económicos. El conflicto de Yemen sirvió para que Eritrea saliese del ostracismo internacional gracias a la construcción de una base militar en Assab por parte de EAU, entre otras cuestiones. El otro punto de inflexión fue la crisis y el consiguiente bloqueo de Catar por parte del cuarteto conformado por Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos, Baréin y Egipto. Riad y Abu Dabi intentaron forzar a los países a tomar partido, con muchos de ellos intentando mantenerse neutrales en el enfrentamiento y pagando un precio por ello. Así pues, Somalia estaría más alineado en el bando de Turquía (que tiene una gran influencia económica) y Catar, mientras que Somalilandia, Eritrea y Yibuti se habrían declarado a favor del bando saudí-emiratí y Etiopía y Sudán intentan mantenerse neutrales.

Esta competición regional no se limita a los estados de la zona, sino que también implica cada vez más la participación de otros países como China y Rusia, desatando dos tendencias principales: una creciente competición por los puertos regionales y una creciente militarización. China se ha convertido en uno de los principales socios comerciales en África, habiendo invertido enormemente en la construcción de infraestructuras que fomenten la inserción de los países del Cuerno de África en el comercio internacional y de forma particular en la nueva «ruta de la seda» china (Broadman, 2021).

Pero también se está dando una creciente militarización que tiene varias dimensiones, entre las que se cuentan la venta de armamento, con países como Francia y Rusia a la cabeza (Ramani, 2020); el establecimiento de bases militares, con la nueva base china en Yibuti, que se une a las de los países occidentales, y la base naval rusa en Puerto Sudán, las bases militares de EAU en Eritrea y Somalilandia y de Turquía en Somalia; y el despliegue de tropas extranjeras, ya sea en misiones de formación, como la de Turquía en Somalia y de EAU en Somalilandia y anteriormente en Somalia, o bien el acomodo de tropas en las nuevas bases militares de ultramar.

Todas estas nuevas dinámicas han resultado en cambios de trascendencia sobre la dirección que muchos de estos países están tomando y respecto a los roles que pueden ejercer tanto los actores tradicionales como los recién incorporados.

### **3. LA UE EN EL MAR ROJO: VISIÓN Y POLÍTICAS**

A continuación, tomaremos un momento para explorar cuál es la visión de la UE de su papel en la región del Mar Rojo y el Cuerno de África y cómo ha sido implementada a través de sus políticas regionales. En esta sección, por tanto, abordaremos tres aspectos principales: el desarrollo estratégico que establece la base para el desarrollo de políticas; el marco institucional establecido para su implementación; y, finalmente, las políticas llevadas a cabo por la Unión.

#### **3.1. Desarrollo estratégico**

En líneas generales, la política de la UE durante los 90 y los 2000 se caracterizaba por delegar la responsabilidad en los Estados Miembros que ya tenían intereses en la zona, como Francia, Reino Unido, o Italia. La principal contribución de la UE estaba relacionada con la provisión de ayuda humanitaria y cooperación al desarrollo y algunas contribuciones en el marco de la naciente Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).

Esto cambió especialmente con la aprobación del Tratado de Lisboa en 2007 que consagró a la UE como un actor en sí mismo en la arena global a través de desarrollos como el establecimiento de un Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad y la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y su red de delegaciones, incluyendo la figura de los representantes especiales geográficos y temáticos. A partir de este momento, se puede trazar una política propia de la UE hacia África y hacia la región del Cuerno de África en particular, más allá de marcos como los acuerdos de Cotonú.

Uno de los primeros marcos es la Estrategia Conjunta UE-África de 2007, que guía la asociación UE-África establecida en el año 2000 en la primera cumbre UE-África en El Cairo, y es implementada a través de hojas de ruta multianuales y planes de acción adoptadas en cada cumbre bilateral. Esta estrategia no aborda de manera particular la región, sino que delinea áreas prioritarias transversales para todo el continente.

Ya en 2006 la Comisión Europea publicó la comunicación «Una estrategia para África: una asociación política regional de la UE para la paz, seguridad y el desarrollo en el Cuerno de África», que se basaba en dos estrategias existentes: el Consenso europeo para el desarrollo y la Estrategia de la UE para África. Esta comunicación derivó en la Iniciativa del Cuerno de África (HoAI, por sus siglas en inglés), lanzada en 2007 por la Comisión Europea junto con el IGAD para promover la paz, seguridad y desarrollo a través de la integración regional y la interconectividad (Soliman et al., 2012). Estas

estrategias resultaron en la publicación de ‘Una política de la UE en el Cuerno de África – hacia una estrategia comprehensiva’ en 2009, que buscaba movilizar al Consejo de la UE para desarrollar una estrategia centrada en la seguridad y en las amenazas existentes en la región de forma coherente (Ibíd.).

### ***3.1.1. El Marco Estratégico para el Cuerno de África***

Pero el documento que define la línea de actuación regional en el Cuerno de África es el Marco Estratégico para el Cuerno de África, aprobado por el Consejo de la UE en sus conclusiones de noviembre de 2011. Este marco estratégico alineaba varios programas e instrumentos ya existentes para lograr cinco objetivos: buena gobernanza y derechos humanos; construcción de paz; prevención de la transmisión de la inseguridad existente en el Cuerno a otras regiones y viceversa; crecimiento económico y reducción de la pobreza; y cooperación política y económica transfronteriza (Parlamento Europeo, 2016). Para lograr los objetivos de paz, estabilidad, seguridad, prosperidad y gobernanza responsable, la UE establece una serie de actuaciones (Consejo de la UE, 2011):

- 1) Asistir a todos los países de la región en la construcción de estructuras políticas robustas y responsables, permitiendo a población expresar sus aspiraciones políticas legítimas y garantizar que sus derechos humanos y libertades básicas son respetados;
- 2) Trabajar con los países de la región y las organizaciones internacionales para resolver los conflictos actuales, particularmente en Somalia y Sudán, y evitar futuros conflictos potenciales entre o dentro de los países;
- 3) Garantizar que la inseguridad en la región no amenaza la seguridad de otros más allá de sus fronteras, por ejemplo, a través de la piratería, terrorismo o migración irregular;
- 4) Apoyar los esfuerzos para promover el crecimiento económico de todos los países y gentes en la región, permitirles reducir la pobreza, incrementar la prosperidad y disfrutar de los beneficios que puede traer la globalización;
- 5) Apoyar la cooperación política y económica regional y fortalecer el papel de las Comunidades Económicas Regionales.

Un informe producido por el servicio de investigación del Parlamento Europeo realizaba una evaluación crítica del marco estratégico donde se señalaban algunas carencias, como la no atención al conflicto entre Etiopía y Eritrea, considerada la base de la estabilidad regional, o la falta de coordinación entre los distintos elementos de la PCSD,

aunque loaba la elección de un enfoque regional más allá del gran desarrollo realizado en frentes individuales como Somalia y Sudán/Sudán del Sur (Soliman et al., 2012).

### ***3.1.2. El Plan de Acción Regional para el Cuerno de África 2015-2020***

Asimismo, el marco estratégico fue revisado en 2015 a través del Plan de Acción Regional para el Cuerno de África 2015-2020, que mantiene los objetivos del marco, aunque enfatizando algunos asuntos que se han vuelto más pronunciados, como la influencia del marco geopolítico más amplio, los flujos de migración mixta, y la radicalización violenta (Consejo de la UE, 2015). Además de los cinco grandes objetivos establecidos en el marco estratégico, el Plan de Acción identifica otros cinco nuevos desafíos a los que la UE debe hacer frente en la región (Ibíd.):

- a) Fomentar marcos para la cooperación e integración en seguridad y desarrollo entre los países del Cuerno de África, el IGAD, y la más amplia región, incluyendo la Península Arábiga, países del Mar Rojo, Egipto y Libia.
- b) Apoyar los esfuerzos para fortalecer el contrato social entre estados y ciudadanos para garantizar el acceso a integridad física y servicios sociales básicos, para abordar las causas originales de la migración, proveer alternativas a la migración irregular y el desplazamiento forzado, combatir el tráfico de personas, y prevenir la radicalización.
- c) Promover estructuras políticas e institucionales pluralistas, la tolerancia religiosa, la inclusión y la coexistencia social para contrarrestar los factores generadores de la marginalización y contrarrestar el caldo de cultivo del extremismo violento.
- d) Promover la creación de empleo sostenible con condiciones laborales dignas para satisfacer las aspiraciones de los jóvenes y de las mujeres.
- e) Fomentar la mejora de la gobernanza, el respeto de los derechos humanos, la implementación del estado de derecho, y el respeto de los procesos democráticos con el objetivo de garantizar la legitimidad y rendición de cuentas del estado.

Para ello establece una serie de medidas bajo cada epígrafe detalladas en el plan de acción que no vamos a reproducir aquí por cuestiones de espacio. Lo que el plan de acción refleja es ese giro regional necesario que ya se identificaba en 2015 y que las Conclusiones del Consejo sobre el Cuerno de África/Mar Rojo de 2018 refrendan, al recomendar la creación de un foro regional con carácter urgente (Consejo de la UE, 2018).

Tabla 1. Resumen de los principales puntos del Marco Estratégico (2011) y del Plan de Acción (2015) de la UE para el Cuerno de África

<b>Principales elementos</b>	<b>Marco estratégico 2011</b>	<b>Plan de Acción 2015</b>
<b>Principales amenazas</b>	Mala gobernanza y ausencia de estado de derecho Piratería y terrorismo Conflictos entre estados Pobreza persistente Cambio climático Migración irregular	Los anteriores + La influencia de la región en toda su amplitud Radicalización Migración y desplazamiento forzado
<b>Países foco de la acción</b>	Somalia Sudan / Sudán del Sur	Enfoque regional, incluyendo a los países del Golfo Pérsico, Egipto y Sahel, Tanzania.
<b>Objetivos</b>	Paz, seguridad, desarrollo y gobernanza responsable	Paz, seguridad, estabilidad, desarrollo sostenible, prosperidad, gobiernos responsables.
<b>Áreas de acción</b>	Estructuras estatales democráticas y responsables Paz, seguridad y prevención y resolución de conflictos Mitigar los efectos de la inseguridad en la región Reducción de la pobreza, crecimiento económico y prosperidad Cooperación regional	Seguridad y estabilidad regional Migración y desplazamiento forzado Contrarrestar la radicalización y la violencia extrema Juventud y empleo Derechos humanos, estado de derecho y gobernanza democrática
<b>Instrumentos</b>	Fondo Europeo de Desarrollo Programas bilaterales Instrumentos comerciales Instrumentos de prevención y respuesta a crisis: PCSD Diplomacia, diálogo en el marco del acuerdo de Cotonú y Representante Especial ECHO Instrumento para la Estabilidad Fondo para la Paz en África Instrumento de Derechos Humanos + 2015: Fondo Fiduciario de Emergencia de la UE para África Proceso de Jartum	

Elaboración propia. Fuentes: Consejo de la UE, 2011; 2015.

### 3.2. Sistema institucional

Para coordinar las políticas delineadas en estos documentos ha sido necesario el desarrollo de un sistema institucional compuesto por los distintos organismos que tienen influencia en el diseño de las políticas europeas hacia la región, en lo que Langlois ha denominado «enfoque comprensivo» (Langlois, 2015). Estos organismos incluyen el

Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), las Delegaciones de la UE en la zona, y la Dirección General para el Desarrollo de la Comisión Europea (DEVCO), de Ayuda Humanitaria (ECHO) y de Asuntos migratorios y de interior (HOME).

Por otro lado, existen varias misiones de la política común de seguridad y defensa (PCSD) operando en la zona, incluyendo la EUNAVFOR Atalanta, EUTM Somalia y EUCAP Nestor. La UE también apoya la Misión de la Unión Africana en Somalia (AMISOM), a través de la *African Peace Facility* (Parlamento Europeo, 2016).

Una de las patas más importantes de este sistema es el Representante Especial para el Cuerno de África. Alexander Rondos fue nombrado para este puesto en 2012 y actúa de interlocutor de la UE con la Unión Africana y el IGAD, además de en cierta manera coordinar todas las diversas políticas para que no se solapen los esfuerzos y se inviertan mejor los recursos.

Asimismo, existe un sistema de financiación que hace frente a todos estos programas. La política europea en el Cuerno de África se financia a través del presupuesto europeo en distintas líneas, por los Estados Miembros a través del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) y de sus propios programas bilaterales, así como por el nuevo Fondo Fiduciario de Emergencia para África (Ibíd.).

### **3.3. Implementación de políticas**

Todas estas estrategias, instrumentos y actores se han puesto en práctica a través de la implementación de diversas políticas. Por un lado, las políticas de acción humanitaria y cooperación al desarrollo que están destinadas a fomentar el desarrollo económico y aliviar el sufrimiento provocado tanto por los conflictos como por los desastres naturales y la adversidad climática.

Por otro lado, la implementación de políticas puramente destinadas a la seguridad como el establecimiento de la Operación Atalanta para luchar contra la piratería en el Cuerno de África, establecida en 2008 en el marco de la PCSD con el mandato de proteger los buques del Programa Mundial de Alimentos (PMA) y de la AMISOM contra la piratería en la costa de Somalia. Asimismo, Atalanta monitorea las actividades pesqueras en la zona y colabora con otra misiones y organismos internacionales para garantizar la seguridad marítima (SEAE, 2021). Desde entonces su mandato ha sido extendido por el Consejo de la UE hasta diciembre de 2020, logrando reducir el número de asaltos a buques a cero. Atalanta forma parte del enfoque integrado contra la piratería de la UE en

el Cuerno de África, junto con EUCAP Somalia y EUTM Somalia. Además, la UE se ha involucrado en el mantenimiento de la seguridad a través de su apoyo económico a la Misión de la Unión Africana en Somalia (AMISOM).

Otras políticas desarrolladas a partir del marco estratégico fueron el Plan de Acción contra el terrorismo para el Cuerno de África y Yemen, el Plan de Acción contra la piratería, y la iniciativa Apoyo a la resiliencia del Cuerno de África (SHARE, por sus siglas en inglés).

#### **4. EL PAPEL DE LA UE FRENTE A LAS NUEVAS DINÁMICAS REGIONALES: UN ANÁLISIS DE OPORTUNIDADES**

De acuerdo con el Representante Especial de la UE para el Cuerno de África, la UE tiene tres objetivos principales en la región: crear políticas participativas que respeten el pluralismo, construir una integración regional real basada en incentivos económicos y cooperación en seguridad, y gestionar la tentación de interferencia externa. Para ello es necesario que los socios occidentales tradicionales se planteen si sus objetivos y métodos son los apropiados (Rondos, 2016).

Siguiendo la lógica de estos objetivos principales, hemos realizado un análisis de debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades (DAFO) de la UE en la región del Mar Rojo. Este análisis nos ha permitido identificar una serie de desafíos para la política europea en la región a los que acompañan una serie de oportunidades.

Tabla 2. Análisis DAFO de la UE en el Mar Rojo

<b>Debilidades</b>	<b>Amenazas</b>
Políticas propias de los Estados miembros Percepción negativa: pasado colonial Foco en situación en Europa Tendencia a vincular política regional al control de los flujos migratorios	Conflictos civiles e interestatales Represión y gobernanza no democrática generan conflictividad social Competición con otros actores internacionales Disrupción del tráfico marítimo
<b>Fortalezas</b>	<b>Oportunidades</b>
Larga presencia en misiones de seguridad en la región Principal donante de ayuda humanitaria y al desarrollo Importancia de lazos comerciales Presencia diplomática y fuertes relaciones entre representantes	Espacio para iniciativas de mediación, negociación y uso de la diplomacia Cooperación con otros actores regionales Diseñar un enfoque regional basado en la seguridad humana Repensar un nuevo marco estratégico europeo para la región

Elaboración propia.

#### **4.1. Desafíos para la política europea en la región**

A continuación, desarrollamos los principales desafíos identificados en el análisis anterior.

#### ***4.1.1. Inestabilidad regional***

En la región se dan nuevas dinámicas que impactan la estabilidad regional, incluyendo la creciente competición por la influencia, la militarización y las dinámicas políticas internas de los países de la región. Conflictos violentos, enfrentamientos étnicos, represión, falta de gobernanza democrática, violaciones de derechos humanos, marginalización social y discriminación de determinados colectivos, cambio climático y escasez de recursos, etc., son sólo algunos de los fenómenos que impactan la estabilidad regional. Esta inestabilidad tiene consecuencias negativas para la política europea, ya que deriva recursos que podrían ir destinados al desarrollo y fomento de políticas sociales y que deben ser destinados al mantenimiento de la seguridad. Además, la inestabilidad está detrás de los flujos de refugiados y migrantes que se generan en la región, parte de los cuales se dirige a Europa.

#### ***4.1.2. Competición con otros actores internacionales***

Desde hace tiempo los líderes africanos vienen avisando respecto a las implicaciones de una política exterior más asertiva por parte de los países del Golfo, Turquía e Irán. Incluso si estas rivalidades no generan violencia directa, contribuyen a debilitar la gobernanza y capacidad de gestión de los conflictos mediante el establecimiento de alianzas cortoplacistas que priman la lealtad de los regímenes frente a la efectiva gobernanza doméstica (*International Crisis Group*, 2019). Los países del Golfo tienden a amplificar estructuras estatales similares a las suyas: centros de poder personalizados que esquivan las instituciones domésticas o regionales y marginalizan la participación ciudadana resultando en a) una cortapisa a las crecientes tendencias democráticas y multilaterales en la región; y b) la debilitación de los países del Cuerno para proteger sus intereses comerciales y financieros (Ibíd.). Por otro lado, la implicación de estos países en negociaciones de paz debe cogerse con pinzas, ya que, en líneas generales, los acuerdos logrados se basan en relaciones personales y están respaldados por incentivos económicos que de no cumplirse pueden resultar en una ruptura de los acuerdos.

La presencia de otros países en la región como China, India o Rusia presenta nuevos y diferentes desafíos. China se ha convertido en uno de los principales socios comerciales de África y es uno de los escenarios donde pone en práctica la exportación de su modelo de desarrollo. La expansión india hacia el Índico Occidental se explica en relación con la creciente expansión china en la región. Finalmente, la creciente presencia rusa a lo largo de la costa del Mar Rojo es representativa de un gran diseño que conecta el Mediterráneo

con el Índico a través de la presencia naval en bases como la recientemente establecida en Puerto Sudán y en la isla yemení de Socotra (Ramani, 2020; Mora Tebas, 2019).

#### ***4.1.3. Disrupciones del tráfico marítimo***

Una de las dimensiones fundamentales del Mar Rojo es su importancia para el comercio mundial. Por esta franja de agua transita el 10% del comercio global, y es especialmente importante para el comercio procedente de China a Europa y el transporte de hidrocarburos. Sucesos como el reciente bloqueo del canal durante seis días por el carguero Ever Given han vuelto a poner de manifiesto lo esencial del mantenimiento de este tráfico marítimo (The Week, 2021). En el pasado, la piratería en la costa de Somalia y del Golfo de Adén supuso un desafío global y generó una respuesta conjunta de la comunidad internacional para hacer frente a dicha amenaza. Hoy, no sólo los errores humanos o las consecuencias de la topografía de esta región, sino también el impacto de conflictos como el que tiene lugar en Yemen y el recurso de los rebeldes hutíes al asalto y secuestro de veleros y sus tripulaciones representan una nueva amenaza al mantenimiento de la seguridad del tráfico marítimo.

#### ***4.1.4. Políticas de los Estados miembros***

Uno de los principales obstáculos en el desarrollo de la política exterior europea son las políticas diferenciadas de los Estados miembros, que en los últimos años se han multiplicado a nivel continental, demostrando al mismo tiempo un creciente interés, pero también una fragmentación que debilita la capacidad de influencia de los países europeos en los actores africanos. Este análisis continental es perfectamente aplicable al caso del Cuerno de África (Faleg y Palleschi, 2020, 17). En esta región es especialmente relevante el caso de Francia, antigua potencia colonial regional, y que tiene una fuerte presencia de seguridad en la zona a través de su base militar en Yibuti y el despliegue de tropas de la Operación Barkhane. No siempre los intereses franceses en la zona están alineados con los europeos. Las políticas francesas han favorecido y protegido a regímenes autoritarios, corruptos y anti-democráticos en aras de la estabilidad, dinamitando cualquier posible intento de establecer una condicionalidad negativa por parte de la UE. Por otro lado, Francia parece enzarzada en una carrera con Rusia para ver quién vende más armas a los países africanos y lograr nuevos clientes, como es el caso de Etiopía (Ramani, 2020). Esto ha resultado en un cuasi secuestro de la política de seguridad europea en África por parte de Francia.

## **4.2. Oportunidades para la política europea**

Sin embargo, estos desafíos presentan una oportunidad para la realización de una política europea renovada en la región, que permita no sólo abordar los intereses europeos, sino que ponga en el foco los intereses de los países de la región y, finalmente, resulte en una renovación de la estrategia de la UE para la región.

### ***4.2.1. Fomento de la estabilidad regional***

Este desafío ofrece importantes puntos donde la UE puede ejercer una importante influencia para lograr resultados positivos. Por un lado, es necesario que la UE aumente su fuerza diplomática y ponga mayor peso detrás de iniciativas diplomáticas en la región, que parece haber perdido desde hace varios años. En este sentido, la invitación de Sudán a la UE para que medie en el conflicto que enfrenta a este país, Egipto y Etiopía por el control de las aguas del Nilo ofrece una oportunidad inmejorable para la UE de aprovechar este rol de mediador neutral y extenderlo a otros conflictos.

El fomento de la estabilidad regional pasa por el fomento de la gobernanza democrática. En este sentido es vital que la UE apoye de forma decidida a las nacientes transiciones, como es el caso de Sudán, otorgando los medios diplomáticos y económicos necesarios a los actores civiles que lideran estos procesos para evitar que sean secuestrados por los actores militares (*International Crisis Group*, 2020). En el caso de Sudán, los países del Golfo han provisto de gran apoyo económico a los actores alineados con sus políticas, principalmente militares y milicias, resultando en dificultades para la consolidación de esta transición democrática.

La UE debe utilizar su peso diplomático para llegar a acuerdos con estos países y el resto de los actores que buscan influir en las políticas internas de los países de la región, utilizando la negociación diplomática pero también medios coercitivos como la amenaza de sanciones, entre otras, para garantizar la independencia de los países. Asimismo, es importante la utilización de la condicionalidad negativa en las relaciones con aquellos países que no respeten los derechos humanos no sólo a nivel interno sino en sus relaciones con otros países. Por ejemplo, en el caso de Etiopía es importante que la UE ponga condiciones a su ayuda económica si el régimen comete violaciones graves de derechos humanos, como el conflicto existente en este momento en la región de Tigray, cuestionando de paso este modelo de desarrollo autoritario (Cheeseman, 2020).

Parte de la estrategia fundamental de la UE consiste en apoyar la integración regional como forma de reducir la inestabilidad regional. En este sentido, el apoyo claro a los

esfuerzos de reforma del IGAD y del rol de la UA en la seguridad del continente es fundamental en esta estrategia, particularmente el apoyo a las iniciativas de mediación y negociación, así como a los sistemas de alerta temprana y monitoreo de conflictos y mantener el apoyo a las misiones de paz y las misiones propias de la PCSD.

#### ***4.2.2. Cooperación con otros actores internacionales***

También en este terreno se presentan oportunidades que pasan por la cooperación entre los diplomáticos africanos y europeos para tratar de convencer a los países del Golfo de que cambien su modus operandi en la región (*International Crisis Group*, 2019), ya que la realización de los objetivos comerciales y políticos a corto plazo puede contribuir a desestabilizar aún más la región (Ibíd.). Una de las oportunidades pasa por que diplomáticos africanos y europeos trabajen conjuntamente para establecer cómo las fronteras institucionales pueden ayudar a que los países del Cuerno resistan los efectos destructivos de estas rivalidades externas, penalicen los comportamientos que debilitan a las instituciones locales y se opongan a las estipulaciones injustas en los contratos comerciales (Ibíd.).

En este sentido, se han intentado dar iniciativas para establecer foros regionales donde todos los países pudieran discutir los distintos aspectos relacionados con la gobernanza y seguridad regionales. Finalmente, se ha impuesto la iniciativa saudí de crear un Consejo del Mar Rojo a imagen y semejanza del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), en contra de los deseos de muchos estados regionales (Vertin, 2019). Esta hegemonía saudí ofrece una oportunidad para que los países del Cuerno de África desarrollen una postura conjunta que fortalezca su posición negociadora, tal y como sucede con el acuerdo tripartito entre Eritrea, Etiopía y Somalia, y los diplomáticos europeos deben trabajar para fomentar esa cooperación intra-regional y apoyar a los países africanos en su capacidad de equilibrar la hegemonía regional.

Por otro lado, la UE debe cooperar con otros actores internacionales como China en la región, ya que, a pesar de las diferencias en diversos aspectos, existen áreas de convergencia entre ambos (interés por desarrollo próspero, estabilidad, seguridad) que superan las diferencias ideológicas, abriendo la puerta a la complementariedad entre ambos (Ursu y Van den Berg, 2018, 9). En el pasado, ya se ha dado esta cooperación, por ejemplo, en las misiones antipiratería en el Golfo de Adén. Por otro lado, la participación china en misiones de mantenimiento de la paz, como en Sudán del Sur, ha complementado en cierta manera el enfoque europeo hacia el país. Aunque las diferencias políticas e

ideológicas son amplias y el modelo de desarrollo chino contradice las normas esenciales de la UE, se trata todavía de un modelo que busca la estabilidad antes que la compatibilidad ideológica (Ibíd.).

Asimismo, es importante que la UE renueve la cooperación con la nueva administración estadounidense, pero estableciendo las diferencias respecto a diversas cuestiones. Por ejemplo, la UE debe presionar a la nueva administración para que no condicione su política regional a cuestiones externas como la firma de acuerdos de paz con Israel, tal y como ha sucedido en el caso de Sudán, con las consecuencias negativas que presenta para la frágil transición política. Finalmente, la UE debe trabajar para frenar la carrera armamentística que se vive en la región haciendo uso de los mecanismos existentes a nivel legal e institucional, tanto para países miembros como Francia (Tratado de Comercio de Armas, políticas europeas de control de comercio de armas) como externos como Rusia (negociaciones, sanciones, diálogo en otros foros como OSCE).

#### ***4.2.3. Mantenimiento de la seguridad marítima***

El mantenimiento de la seguridad marítima en el Mar Rojo es una de las tareas de mayor recorrido en las que la UE se ha involucrado en la región. En este sentido, es importante que la Unión busque vías para mantener la Operación Atalanta y desarrolle espacios de cooperación con otros actores que tienen en marcha misiones para garantizar la seguridad marítima, como el caso de China. Por otro lado, es fundamental desarrollar una estrategia de apropiación por parte de los actores africanos apoyando las iniciativas regionales de seguridad marítima, como la Estrategia Marítima Integrada Africana o el recientemente creado Grupo de Trabajo para el Mar Rojo y el Golfo de Adén del IGAD (Fantaye, 2014). Finalmente, y al hilo de lo anteriormente mencionado, es importante trabajar con otros socios claves en Yemen, que es el escenario que más riesgos presenta para el tráfico marítimo. La UE debe presionar a Estados Unidos para fomentar una solución del conflicto, evitar decisiones que puedan empeorar la situación y reducir el riesgo de enfrentamiento con países como Irán.

#### ***4.2.4. Por una política conjunta regional europea***

Como pudimos ver en la sección anterior, las relaciones entre la UE y África son profundas, complejas y constan de múltiples capas y tienen un desarrollo institucional detrás amplio. Las relaciones entre la Unión Africana y la UE están basadas en la promoción de un orden internacional multilateral. A pesar de todo este desarrollo y de que en teoría la postura de la UE está alineada con la de los estados miembros tanto en

las prioridades temáticas como en las áreas de interés, la dificultad reside no en la ausencia de poder *per se*, sino en «la falta de voluntad política para agregar estos poderes de forma que se garantice su coherencia y se maximice su impacto», en palabras del propio Josep Borrell, Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión (Felag y Pellaschi, 2020, 49). Por ello es necesario que los organismos europeos traten de canalizar estos esfuerzos conjuntos en una misma dirección, para evitar el solapamiento de esfuerzos, el desperdicio de recursos y el desarrollo de políticas contraproducentes, basándose en la visión establecida en la Estrategia Global y en la Estrategia conjunta para África.

#### ***4.2.5. Repensar el marco estratégico para el Cuerno de África***

Una última oportunidad que resulta de las anteriormente mencionadas es la necesidad de repensar el marco estratégico para el Cuerno de África. Diez años después de la adopción de la primera estrategia europea para la región, muchas cosas han cambiado, por lo que se hace necesaria una reformulación y rediseño del marco estratégico a través del cual se abordará la actuación regional de la UE. En este sentido, dos aspectos fundamentales deben ser tenidos en cuenta para reformular esta estrategia de forma efectiva. La primera es desligar la política regional del control de la migración irregular como uno de los objetivos centrales. Los flujos de refugiados y de migrantes están generados en gran medida por la violencia, represión y violaciones de derechos humanos provocadas por la ausencia de gobernanza democrática. Es fundamental des securitizar a las poblaciones si el objetivo es lograr la seguridad y estabilidad regional.

En segundo lugar, la nueva estrategia debe estar definida por un enfoque de seguridad humana, poniendo el foco en las poblaciones y en la interrelación entre gobernanza democrática, desarrollo económico y estabilidad, prestando atención a las preocupaciones de dichas poblaciones e integrando las prioridades identificadas por las organizaciones regionales, incorporando un enfoque pluralista e inclusivo que incluya a todos los actores sociales y establezca los valores democráticos y de respeto de los derechos humanos como la guía para lograr la estabilidad y seguridad regionales (De Waal e Ibreck, 2016, 34-35). Sin duda el actual debate en el seno del Parlamento Europeo para elaborar esta nueva estrategia ofrece un gran momento para aprender de los errores e incorporar nuevos enfoques que contribuyan a mejorar las condiciones de vida de las poblaciones de la región y a garantizar la seguridad internacional.

## **5. CONCLUSIÓN: IMPACTO EN LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD EUROPEA**

Como hemos podido comprobar a lo largo de este artículo, el Mar Rojo ha adquirido una importancia creciente a lo largo de los últimos años. Las nuevas dinámicas que tienen lugar en esta región tienen implicaciones para todos los actores involucrados en la misma, y la Unión Europea no es una excepción.

Pese a la presencia e implicación europea en la región, lo cierto es que las nuevas dinámicas parecen haber pillado por sorpresa a la Unión y han puesto de manifiesto que los marcos estratégicos existentes no abordan las nuevas dimensiones de la política regional. Asimismo, demuestran que el enfoque europeo se ha centrado en gran medida en promover la estabilidad regional en aras de controlar los flujos migratorios y sacrificando la promoción de los propios valores europeos, como la gobernanza democrática, el respeto a los derechos humanos y el pluralismo, perjudicando a las propias poblaciones de los países de la región.

En este nuevo escenario, la UE enfrenta una serie de desafíos que incluyen la creciente inestabilidad regional, la competición con otros países por la influencia regional, las posibles interrupciones al tráfico marítimo y las políticas individuales de los estados miembros. Estos desafíos ofrecen oportunidades para que la UE repense su política hacia la región, oportunidades que pasan por utilizar en mayor medida los instrumentos diplomáticos y económicos en favor de los países de la zona, pero también aumentar la presión para lograr el respeto de los derechos humanos y una mayor gobernanza democrática, haciendo uso de la condicionalidad negativa. La UE debe seguir apoyando a las organizaciones regionales como la UA y el IGAD, fortaleciendo su músculo para que puedan defender los intereses de los países africanos frente a la injerencia externa, y trabajar con otras potencias en pos de la estabilidad y seguridad.

Asimismo, la UE debe mantener su presencia marítima con la misión Atalanta y seguir apoyando los esfuerzos de mantenimiento de la paz de la UA, al mismo tiempo que apoya las iniciativas regionales encaminadas al mantenimiento de la seguridad marítima, así como utilizar la implicación de los países miembros de la UE en favor de los objetivos comunes de la Unión. Finalmente, es necesario que la UE se replantee la renovación del marco estratégico para el Mar Rojo y el Cuerno de África a la luz de las dinámicas, desafíos y oportunidades anteriormente mencionados, pero desde una perspectiva basada en la seguridad humana, desligada del control de los flujos migratorios y que favorezca la apropiación por parte de las poblaciones de los países de la región.

Repensar y desarrollar esta nueva política regional de la UE tendría un impacto positivo en la política exterior y de seguridad común. Por un lado, reforzaría el papel de la Unión en la región, definiendo una posición clara en medio de las dinámicas que tienen lugar en la actualidad. Una política regional basada en los valores y principios europeos aplicados en la práctica es la mejor forma de garantizar la consecución de la autonomía de la UE en materia de política exterior y el fortalecimiento de su posición geopolítica a la que tanta importancia otorga la actual Comisión.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CHEESEMAN, N. (2020, 22 de diciembre) The conflict in Ethiopia calls into question authoritarian aid, Carnegie Europe, <https://carnegieeurope.eu/2020/12/22/conflict-in-ethiopia-calls-into-question-authoritarian-aid-pub-83515>
- DE WAAL, A., Y IBRECK, R. (2016) A human security strategy for the European Union in the Horn of Africa, Friedrich Ebert Stiftung and LSE [https://www.fes-london.org/fileadmin/user\\_upload/publications/files/FES\\_LSE\\_Horn-of-Africa\\_de-Waal\\_Ibreck\\_160223.pdf](https://www.fes-london.org/fileadmin/user_upload/publications/files/FES_LSE_Horn-of-Africa_de-Waal_Ibreck_160223.pdf)
- FALEG, G., Y PALLESCHI, C. (2020) African strategies. European and global approaches towards Sub-Saharan Africa, Chaillot Paper 158, European Union Institute for Security Studies, [https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/CP\\_158.pdf](https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/CP_158.pdf)
- FANTAYE, D. (2014) Regional approaches to maritime security in the Horn of Africa, Friedrich Ebert Stiftung Ethiopia <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/aethiopien/10880.pdf>
- LANGLOIS, M., (2015) The comprehensive approach and the European Union: a case study of the Horn of Africa, Note de recherche stratégique 10, IRSEM.
- MORA TEBAS, J. (2019) Rusiáfrica : el regreso de Rusia al «gran juego» africano, Documento marco Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_marco/2019/DIEEEM10\\_2019JUAMOR\\_Rusiafrica.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2019/DIEEEM10_2019JUAMOR_Rusiafrica.pdf)
- RAMANI, S. (2020) Engaged opportunism : Russia's role in the Horn of Africa, Foreign Policy Research Institute, <https://www.fpri.org/wp-content/uploads/2020/06/engaged-opportunism-russias-role-in-the-horn-of-africa.pdf>
- RONDOS, A. (2016) The Horn of Africa – Its strategic importance for Europe, the Gulf States and Beyond, Horizons Winter 2016, Issue no 6, <https://www.cirsd.org/en/horizons/horizons-winter-2016--issue-no-6/the-horn-of-africa---its-strategic-importance-for-europe-the-gulf-states-and-beyond>
- SOLIMAN, A.; VINES, A. Y MOSLEY, J., (2012) The EU Strategic Framework for the Horn of Africa: a critical assessment of impact and opportunities, Directorate-General for External Policies, European Parliament, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/433799/EXPO-AFET\\_ET\(2012\)433799\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/433799/EXPO-AFET_ET(2012)433799_EN.pdf)
- URSU, A., Y VAN DEN BERG, W., (2018) China and the EU in the Horn of Africa, Clingendael [https://www.clingendael.org/sites/default/files/2018-04/PB\\_China\\_and\\_the\\_EU\\_in\\_the\\_Horn\\_of\\_Africa.pdf](https://www.clingendael.org/sites/default/files/2018-04/PB_China_and_the_EU_in_the_Horn_of_Africa.pdf)
- VERTIN, Z. (2019) Toward a Red Sea Forum: The Gulf, the Horn of Africa, & Architecture for a New Regional Order, Brookings Doha Center Analysis Paper no 27, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2019/10/Red-Sea-Forum-English-Web.pdf>

## ANEXO BIBLIOGRÁFICO

- BROADMAN, H. (2021, 21 de abril) Africa's debt dance with China in creating the Belt and Road Initiative, The Africa Report, <https://www.theafricareport.com/81857/africas-debt-dance-with-china-in-creating-the-belt-road-initiative/>
- COK, C. (2020, 12 de junio) Competing for cooperation in the Red Sea, *New Europe*, <https://www.neweurope.eu/article/competing-for-cooperation-in-the-red-sea/>
- CONSEJO DE LA UE (2018) Conclusiones del Consejo sobre el Mar Rojo y el Cuerno de África, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10027-2018-INIT/en/pdf>
- CONSEJO DE LA UE (2015) Plan de Acción Regional de la UE para el Cuerno de África 2015-2020, <https://www.consilium.europa.eu/media/24468/st13363-en15.pdf>
- CONSEJO DE LA UE (2011) Marco estratégico para el Cuerno de África, [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/126052.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/126052.pdf)
- CONSEJO DE LA UE (2007) The Africa-EU Strategic Partnership: A Joint Africa-EU Strategy, [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/er/97496.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/97496.pdf)
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP (2021a, 16 de abril) Somalia: averting a descent into political violence, Statement, <https://www.crisisgroup.org/africa/horn-africa/somalia/somalia-averting-descent-political-violence>
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP (2021b, 2 de abril), Ethiopia's Tigray War: A deadly, dangerous stalemate, Briefing nº 171 Africa, <https://www.crisisgroup.org/africa/horn-africa/ethiopia/b171-ethiopias-tigray-war-deadly-dangerous-stalemate>
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP (2020) Financing the revival of Sudan's troubled transition, <https://www.crisisgroup.org/africa/horn-africa/sudan/b157-financing-revival-sudans-troubled-transition>
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP (2019) Intra-Gulf competition in Africa's Horn: lessening the impact, <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/gulf-and-arabian-peninsula/206-intra-gulf-competition-africas-horn-lessening-impact>
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP (2018) Somalia and the Gulf Crisis, <https://www.crisisgroup.org/africa/horn-africa/somalia/260-somalia-and-gulf-crisis>
- PARLAMENTO EUROPEO (2016) At a glance: EU Strategy in the Horn of Africa, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/595840/EPRS\\_ATA\(2016\)595840\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/595840/EPRS_ATA(2016)595840_EN.pdf)
- ROBINSON, K. (2021, 5 de febrero) How severe is yemen's humanitarian crisis?, In Brief, Council on Foreign Relations, <https://www.cfr.org/in-brief/how-severe-yemens-humanitarian-crisis>
- SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR (n.d.) EU NAVFOR Somalia – Mission, <https://eunavfor.eu/mission/>
- THE WEEK (2021, 3 de abril) How the Ever Given exposed the frailty of global trade, <https://theweek.com/articles/975158/how-ever-given-exposed-frailty-global-trade>
- UQBA, S. (2019, 19 de noviembre) Yemen in focus: Pirates of the Arabian? Houthis seize Saudi vessel in latest peace blunder, The New Arab, <https://english.alaraby.co.uk/english/indepth/2019/11/19/yemen-in-focus-houthi-pirates-seize-saudi-vessel>

# **IMPLICACIONES PARA LA UNIÓN EUROPEA DE LA CRECIENTE PRESENCIA MILITAR DE LAS MONARQUÍAS DEL GOLFO EN EL MAR ROJO Y EL CUERNO DE ÁFRICA**

## **IMPLICATIONS FOR THE EUROPEAN UNION OF THE GROWING MILITARY PRESENCE OF THE GULF MONARCHIES IN THE RED SEA AND THE HORN OF AFRICA**

**Javier Lion Bustillo<sup>1</sup>**

9 de abril de 2021

### **RESUMEN**

Dada la creciente intervención de Arabia Saudí y de los EAU en Somalia y Sudán, este trabajo se ha centrado en estudiar su impacto sobre la política de la UE en el Mar Rojo y el Cuerno de África. Los resultados muestran que sus acciones contribuyen al deterioro del contexto de seguridad en esa región al importar las actuales tensiones entre potencias del Oriente Medio. Su intervención en los asuntos internos de Somalia y Sudán favorece la creación de regímenes autocráticos, sin considerar el respeto a los derechos humanos básicos. Ambas potencias árabes promueven un modelo de relaciones internacionales basado en el bilateralismo que mina el objetivo de construir una cooperación regional inclusiva. Todo ello choca con los intereses económicos y de seguridad de la UE, y contradice los principios de su política exterior.

**PALABRAS CLAVE:** Mar Rojo, Cuerno de África, Unión Europea, seguridad, Golfo Pérsico.

### **ABSTRACT**

Given the growing Saudi Arabia's and UAE's interventionism in Somalia and Sudan, this work is focused on the study of its impact on the EU's policy in the Red Sea and the Horn of Africa. The results demonstrate that their actions contribute to the deterioration of the security context in that region due to the import of the current tensions among the Middle East powers. Their intervention in Somalia's and Sudan's domestic affairs fosters the creation of autocratic regimes, without considering any respect for basic human rights. Both Arab powers encourage a model of international relations based on bilateralism which undermines the objective of building an inclusive regional cooperation. All this clashes with the EU's economic and security interests and is opposed to its foreign policy's principles.

**KEYWORDS:** Red Sea, Horn of Africa, European Union, security, Persian Gulf.

---

<sup>1</sup>Profesor del Departamento de Historia, Teorías y Geografía Políticas (Universidad Complutense de Madrid).

Professor of the Department of History, Theories and Political Geography (Complutense University of Madrid)

## 1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años se ha registrado una creciente presencia militar de algunas potencias del Oriente Medio en la región del Mar Rojo y el Cuerno de África. Al mismo tiempo, el espacio del Oriente Medio se encuentra inmerso en profundas tensiones que generan un profundo clima de inestabilidad, especialmente elevado desde el estallido de las denominadas Primaveras Árabes. La rivalidad entre distintos países (Arabia Saudí, Irán, Israel, Turquía, los Emiratos Árabes Unidos, Qatar) con el objetivo de convertirse en potencias regionales o de impedir que otros logren ese resultado está provocando que traten de construir alianzas con otros actores, tanto estatales como subestatales, contribuyendo decisivamente a la prolongación de conflictos armados en lugares como Siria o Yemen (Geranmayeh, 2018, 2-3).

El efecto de esta creciente inestabilidad ha sido el desbordamiento de esas tensiones hacia áreas vecinas, en este caso el Mar Rojo y del Cuerno de África, un espacio caracterizado por la existencia de conflictos locales que han degenerado en ocasiones en abiertas guerras civiles, en demandas de independencia, en guerras entre vecinos por unas fronteras discutidas y en la existencia de regímenes políticos debilitados por una fuerte contestación interna. De este modo, se ha creado un contexto favorable de fragilidad estatal que permite la intervención de actores externos que desean reforzar su posición en la zona a través de su respaldo a alguna de las facciones en disputa en tales conflictos, al tiempo que estos actores locales desean ese apoyo exterior con el objetivo de incrementar su posición de poder a escala nacional (De Waal, 2017, 3. Vertin, 2019).

Para la Unión Europea (UE), el Mar Rojo y el Cuerno de África constituyen áreas fundamentales para su comercio internacional. Pero algunos países del Oriente Medio están empleando esta ruta para extender allí sus rivalidades, lo que pone en riesgo la estabilidad política y la libertad de navegación. Por otra parte, también cabe que esa presencia pudiera reforzar los Estados existentes en ese espacio y poner fin así a la violenta conflictividad que han caracterizado esa región (De Waal, 2019, 14).

Este trabajo se centrará en el estudio del papel que juegan dos de las monarquías del Golfo Pérsico, Arabia Saudí y los Emiratos Árabes Unidos (EAU), en la seguridad de la región del Mar Rojo y el Cuerno de África, y en sus implicaciones para la UE. El propósito del trabajo consiste en estimar hasta qué punto su cada vez más evidente intervención en la zona puede modificar el contexto de seguridad existente en dos países en transición, Sudán y Somalia. Para ello, la metodología empleada será el llevar a cabo

una evaluación de las posibles repercusiones que esa acción de las monarquías del Golfo puede tener tanto para los intereses como para la visión normativa de la UE.

La estructura de este trabajo es la siguiente. En primer lugar, se hará una descripción de la conflictividad regional en el Oriente Medio y de su proyección en el Mar Rojo y el Cuerno de África, centrándose en la acción de Arabia Saudí y de los EAU en esa región. Posteriormente se examinarán los intereses y principios de la UE en su política hacia Somalia y Sudán, que se contrastarán con las acciones de ambas monarquías del Golfo, evaluando hasta qué punto resultan o no compatibles. Finalmente, se extraerán algunas conclusiones sobre las perspectivas de seguridad europeas en el área analizada.

## **2. INESTABILIDAD REGIONAL EN EL ORIENTE MEDIO Y SU DESBORDAMIENTO EN EL ESPACIO DEL MAR ROJO Y DEL CUERNO DE ÁFRICA**

Desde el inicio del siglo XXI se han producido una serie de acontecimientos en el Oriente Medio (la invasión de Irak en 2003, el conflicto entre Israel y Hezbollah en 2006, el impacto de las Primaveras Árabes, las guerras civiles en Irak, Siria y Yemen) que han generado una enorme inestabilidad. En este marco, los países más cohesionados están desarrollando políticas destinadas a reforzar su propia influencia exterior, lo que hacen a través de sus alianzas con actores estatales y subestatales (gobiernos, grupos opositores, milicias, minorías religiosas o étnicas...) e incluso mediante su intervención militar directa (Geranmayeh, 2018). Esta tendencia no se limita al marco del Oriente Medio, sino que se ha proyectado en las áreas vecinas, como el Mar Rojo y el Cuerno de África, caracterizadas por la existencia de países de construcción estatal tardía y problemática, con unas instituciones escasamente legitimadas ante su población (debido a problemas como corrupción, divisiones sociales, ineficacia...) y con capacidades reducidas a la hora de garantizar su soberanía territorial. De hecho, en algunos de ellos se ha desembocado en el estallido de guerras civiles, con el resultado de una fragmentación *de facto* del territorio. En este tipo de escenario, la intervención exterior ha sido muy notable, con las diferentes potencias del Oriente Medio actuando tanto mediante una colaboración discreta como creando bases militares e incluso mediante su implicación directa en los conflictos (Clapham, 2017. Feierstein, 2020).

En el caso que nos ocupa, tanto Arabia Saudí como los EAU han pasado a convertirse en potencias que proyectan su poder militar de forma masiva más allá de sus fronteras. Ambos países encajaban en líneas generales en el modelo de Estado rentista y dependiente

(Gause, 2014, 187-189), pero este escenario se vio modificado por dos factores fundamentales: el estallido de las Primaveras Árabes y la tendencia de la administración Obama a distanciarse del Oriente Medio. El primero de ellos hizo que los gobernantes del Golfo percibieran la posibilidad de que la llegada al poder de nuevos regímenes en la región pudiera dañar su posición en el equilibrio de poder existente (Barany, 2012). Al propio tiempo, la Administración Obama desarrolló una política tendente a limitar su papel en el Oriente Medio al de un *offshore balancer* que sólo interviene cuando sus intereses más básicos se hallan en cuestión, lo que generó una enorme insatisfacción en ambas monarquías (Krieg, 2016).

La reacción de estas ha consistido en un creciente intervencionismo tanto militar como financiero en el Cuerno de África y el Mar Rojo (Young, 2016). En primer lugar, cabe recordar que las monarquías del Golfo ya jugaron un papel muy importante en esa región durante la Guerra Fría, cuando trataron de utilizar su capacidad financiera para alejar a los países de la zona de la influencia soviética, lo que dio lugar a unas relaciones patrón-cliente con diversas facciones en el gobierno o en la oposición, que tuvieron un efecto pernicioso sobre la estabilidad y la gobernanza de la zona al conducir a un debilitamiento de la construcción estatal (Verhoeven, 2018, 340-344). Su interés en la región resurgió a comienzos del siglo XXI por preocupaciones como la seguridad alimentaria o el control de los puertos. Así, los EAU promovieron ya a partir de 2006 el que la compañía *Dubai Ports World* pasara a monopolizar la actividad portuaria civil, tratando de beneficiarse del proyecto chino de la «Nueva Ruta de la Seda» a través de su dominio de las infraestructuras del Mar Rojo (Krieg, 2020). También cabe señalar el propósito de las monarquías del Golfo de controlar los flujos migratorios y de reforzar su seguridad alimentaria garantizándose amplias zonas del Cuerno de África para el desarrollo de cultivos que suministren los productos agrícolas que precisen (Coates Ulrichsen, 2016. *International Crisis Group*, 2019, 4-5. Meester, Van den Berg y Verhoeven, 2018).

Otro factor decisivo en el interés de ambas monarquías por el Mar Rojo y el Cuerno de África ha sido la guerra civil en Yemen, buscando incrementar su profundidad estratégica y su capacidad de proyección de poder, así como reclutar combatientes que sirvieran como infantería en sus operaciones militares en suelo yemení. Por otra parte, su interés en reforzar su seguridad marítima es grande, dado el elevado número de navíos civiles que han sido objeto de ataques en la zona (Berman, 2021, 26 de marzo). Finalmente, la crisis con Qatar de 2017 y el establecimiento de un bloqueo contra ese país

otorgó un gran impulso a la actividad de Riad y Abu Dhabi en el África Oriental para contrarrestar la influencia de Doha y de Ankara, haciendo uso tanto de medidas de poder blando (ayuda humanitaria, inversiones), como de presión diplomática y despliegue militar (*International Crisis Group*, 2019, 2-4).

### **3. LA UE COMO ACTOR EN EL MAR ROJO Y EL CUERNO DE ÁFRICA**

La UE ha mostrado en los últimos años su profunda preocupación por la seguridad de las rutas marítimas ya que, dada su posición geográfica, su tráfico comercial es muy dependiente de las mismas y registra un gran volumen de intercambios. Su preocupación económica se centra en la posibilidad de que estalle algún tipo de incidente o de conflicto militar en el espacio comprendido entre el Mar Arábigo, el Océano Índico Occidental, el Estrecho de Bab el Mandeb, el Mar Rojo y el Canal de Suez, puesto que afectaría directamente tanto a su ruta de abastecimiento de hidrocarburos como a la que la une con el Asia Oriental, la zona económica de mayor crecimiento y dinamismo del mundo. Este riesgo se puso en evidencia tras la proliferación de la piratería en el Índico Occidental a partir de 2005, lo que condujo a la constitución de la denominada EUNAVFORCE Somalia, encargada de ejecutar la Operación Atalanta (diciembre de 2008), que constituyó un importante precedente de cómo los países de la UE podían desarrollar este tipo de operaciones navales conjuntas. Otro aspecto relevante para la UE es el del control del tránsito de refugiados y de las migraciones (Gebhard y Smith, 2015. *Commission of the European Communities*, 2007, 2).

De ahí que la UE lanzara su Estrategia de Seguridad Marítima en junio de 2014 y el subsiguiente Plan de Acción para su puesta en práctica, revisado posteriormente en 2018. Esta revisión debe ser entendida dentro de la nueva Estrategia Global de seguridad de la UE aprobada en 2016, que señala entre sus objetivos prioritarios (*European Council*, 2016. *Council of the European Union*, 2018):

-La protección de la seguridad marítima, para lo cual identifica el Cuerno de África y el Mar Rojo como zonas de interés estratégico.

-El fomento de la resiliencia de los Estados que se encuentren en situaciones de fragilidad, al constituir una fuente de inestabilidad y amenazas.

-La aproximación integrada a los conflictos existentes tanto en lo relativo a los medios a emplear como en las distintas etapas de su desarrollo, utilizando para su resolución acuerdos de carácter regional e internacional. Esto incluye también el apoyo a los

gobiernos de transición, de tal modo que se fortalezcan los vínculos entre gobernantes y gobernados.

-La creación de órdenes de cooperación regional, haciendo una referencia explícita a organizaciones como la Unión Africana y la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo en el África Oriental (IGAD). Además, se proclama el objetivo de que la región del Mar Rojo y del Cuerno de África debería establecer vínculos con la UE y el Golfo Pérsico (sin exclusiones). En otras palabras, la UE no olvidaría su carácter de potencia normativa que trataría de exportar su propio modelo (Bicchi, 2006).

#### **4. IMPLICACIONES PARA LA UE DE LA POLÍTICA DE ARABIA SAUDÍ Y LOS EAU EN SOMALIA Y SUDÁN**

##### **4.1. Somalia**

La UE ha mostrado su respaldo al denominado Proceso de Paz Djibouti, el cual surgió en 2008 a partir de un acuerdo entre el Gobierno y la Alianza para la Liberación de Somalia, que desembocó en la formación de un nuevo Gobierno de Transición, en la ampliación del Parlamento y en el despliegue de una fuerza internacional de paz a cargo de la Unión Africana (AMISOM), que sin embargo ha tenido fuertes enfrentamientos con la milicia yihadista de Al-Shabaab.

Las preocupaciones europeas derivadas de la inseguridad en el Índico Occidental y Mar Rojo, junto al problema de la inmigración irregular procedente de esa zona del mundo condujeron en 2012 a la aprobación del Marco Estratégico Europeo para el Cuerno de África, el cual ha aportado una mayor claridad de ideas en cuanto a los objetivos comunes a alcanzar y ha sido capaz de coordinar la acción de los diferentes medios gracias en parte a la designación de un Representante Especial de la UE para la zona (*Directorate-General for the External Policies of the Union*, 2012). En 2013, la UE y el Gobierno somalí acordaron el proyecto «*A New Deal for Somalia*», que implicaba el establecimiento de un calendario de reconciliación nacional y fortalecimiento institucional (con la elección como presidente de Hassan Sheikh Mohamud) a cambio de una ayuda financiera europea, fijada posteriormente en el Programa Nacional Indicativo de 2014, que estableció los compromisos de ambas partes. El mismo incluía el objetivo de crear una Somalia federal, estable y pacífica, con instituciones de seguridad unificadas capaces, responsables y respetuosas con los derechos de sus habitantes (EU-Somalia Summit, 2013, 6. Programa Nacional Indicativo, 2014). Esta línea de acción se vio

reforzada en 2017 con el Plan de Desarrollo para Somalia que hizo de la UE el principal donante para ese país en proyectos que abarcan ámbitos como la seguridad, la promoción de la paz interna, o los servicios sociales. Con ese objetivo, la UE creó en 2010 la *EU Training Mission in Somalia* (EUTM Somalia) para desarrollar actividades de entrenamiento y asesoramiento de las Fuerzas Armadas somalíes. Igualmente, la AMISOM ha tratado de colaborar en esas tareas bajo la autoridad del Gobierno de Transición, fomentando el que este se haga con el control de la seguridad en el conjunto del país y en la porción del mar bajo su jurisdicción, labores sostenidas financieramente también por la UE a través de la *UE African Peace Facility* desde 2007. Por otra parte, ese reforzamiento institucional ha sido favorecido mediante la creación de un componente civil, EUCAP Somalia. Los mandatos de la EUTM Somalia, EUCAP Somalia y de la Operación Atalanta han sido prorrogados desde entonces, lo que indica un compromiso a largo plazo.

Un aspecto central de la política europea en Somalia consiste en poner fin a las disputas entre las autoridades federales y las de las diferentes provincias del país de forma pacífica y negociada, de manera que lleguen a un acuerdo sobre sus respectivas competencias. La UE ha sido uno de los promotores principales (junto con Etiopía) en las negociaciones entre ambas partes, pero hasta ahora no han proporcionado resultados. Igualmente, la UE promueve el que el conjunto de la seguridad quede en manos de Mogadiscio y que los cuerpos de seguridad de los Estados federados se integren en las de la Federación.

La UE además impulsa algunos objetivos de carácter claramente normativo en Somalia, como la creación de instituciones representativas basadas en la voluntad popular o unas instituciones de seguridad que respeten las leyes y los derechos humanos de los ciudadanos, de modo que las autoridades alcancen una cada vez mayor legitimidad a ojos de los habitantes del país, lo que debería fortalecer su posición y evitar la tendencia a la fragmentación que ha caracterizado sus últimas décadas de Historia.

Por último, esa política busca la creación de una Somalia soberana caracterizada por una política de cooperación regional tanto con los países de la IGAD como con los de la Unión Africana y del Oriente Medio, exportando la tendencia de la UE de facilitar la creación de «regiones» en las que se repliquen los sistemas de cooperación e integración creados para la propia Europa. De hecho, la resolución de los problemas de la zona implicaría como requisito indispensable esta construcción regional, lo que aconsejaría

aislar la región con respecto a las tensiones del Oriente Medio, en vez de trasladar las mismas al espacio de África Oriental.

Por lo que se refiere a las dos monarquías del Golfo, su acción en Somalia en los últimos años ha sido muy relevante. Una razón para ello podrían ser los negativos efectos de la ausencia de unas instituciones que ejerzan en la práctica su soberanía de modo que garanticen la libertad de navegación o que impidan el uso de su territorio para ataques contra barcos que hayan partido o se dirijan hacia esos países. De este modo, su acción podría considerarse como un intento de reforzar unas débiles estructuras estatales.

Sin embargo, su proyecto parece ir mucho más lejos. En primer lugar, ambos países han otorgado una notable ayuda humanitaria y económica, pero la misma ha quedado condicionada a que las autoridades de Mogadiscio disminuyeran significativamente o rompieran sus relaciones con Irán, Qatar y Turquía, ya que especialmente estos dos últimos poseen igualmente una presencia significativa en el país. De hecho, Riad otorgó cincuenta millones de dólares en ayuda el mismo día en que Mogadiscio rompió relaciones con Teherán aludiendo a una presunta injerencia en sus asuntos internos (Reuters, 2016). Pero ante las reticencias del presidente Mohamed Abdullahi 'Farmajo' a acabar con la notable colaboración turca y qatarí, ambas monarquías han optado por disminuir o cortar sus actividades de cooperación con Mogadiscio. De hecho, Abu Dhabi ha optado por respaldar a los políticos rivales que compiten por el control del poder en el país, bien mediante su apoyo a los grupos opositores en el Parlamento o mediante el respaldo a los Estados federados a través de la canalización directa de la ayuda a los mismos, eludiendo el nivel federal (Gettleman, 2017).

La reacción de Mogadiscio ha sido la de limitar sus contactos con Abu Dhabi, tal como se puso en evidencia en abril de 2018, cuando un avión emiratí fue registrado por la policía somalí, encontrándose en él varios millones de dólares de finalidad desconocida, lo que fue respondido por la parte de los EAU con el abandono completo de los proyectos de cooperación económica entre ambos países. Mientras Mogadiscio insiste en que Abu Dhabi pretende ejercer un control sobre la política del país y utiliza su poder económico para reforzar a los enemigos internos del presidente Farmajo, los EAU dicen que Somalia no es neutral en la disputa entre los países del Golfo (destacan los lazos de algunas personas del entorno presidencial con Ankara y Doha). De hecho, existen serias sospechas de que estos países han recurrido a financiar ilegalmente a las distintas fuerzas políticas somalíes. Este caudal de dinero foráneo mina el objetivo europeo de crear un sistema

democrático viable, puesto que favorece el fraude electoral, el clientelismo y la corrupción, al tiempo que debilita las instituciones, que carecen de la necesaria credibilidad ante la población (*International Crisis Group*, 2018, 3-7).

La segunda vía para minar la posición de Mogadiscio es la de desarrollar una política de relación directa con los Estados federados (especialmente Somalilandia y Puntlandia), lo que ha fortalecido a estos en detrimento del Gobierno federal, que carece de control sobre la ayuda proporcionada. Estos acuerdos permiten tanto el control de puertos civiles como el establecimiento de bases navales y aéreas. Este es el caso de Berbera (Somalilandia), cuyo puerto civil ha quedado bajo la gestión de la empresa de Dubai DP *World*, la misma compañía que ha firmado un contrato para la gestión del puerto de Bossasso (Puntlandia). Además, Berbera alberga una base naval y aérea, mostrando la tendencia emiratí de combinar el alquiler de puertos civiles con el de bases militares. Igualmente, el dinero emiratí ha financiado la creación de una fuerza naval en Puntlandia cuyo entrenamiento ha corrido a cargo de empresas de seguridad privadas. Por otra parte, el hecho de que tanto Somalilandia como Puntlandia estén respaldados por los EAU no ha servido para evitar las tensiones entre ambas entidades, como se puso en evidencia en 2018 cuando ambos se enfrentaron militarmente por el control de las regiones fronterizas (Sool y Sanag), que las dos partes reclaman (*International Crisis Group*, 2018, 5).

En el caso de Arabia Saudí, su posición ha sido más matizada, y aunque mantiene una comunicación directa con Somalilandia, también lo hace con Mogadiscio, lo que se puso en evidencia con la iniciativa lanzada por Riad a comienzos de 2020, el denominado Consejo de Países árabes y Africanos Ribereños del Mar Rojo y el Golfo de Adén, que excluye a sus rivales (Irán, Turquía, Qatar) pero también a Somalilandia, mientras que incluye a Somalia (Fick, 2018. Bagnetto, 2020).

Esta línea de acción ha facilitado un fraccionamiento de las estructuras de seguridad somalíes. Si en el pasado, los EAU financiaron la preparación de algunas unidades de sus Fuerzas Armadas, tras la crisis actual estas unidades parecen mantener una lealtad dudosa hacia el Gobierno, por lo que existe el riesgo de que esa politización pueda desembocar en choques violentos. Ese fraccionamiento también afecta a la financiación por parte emiratí de los recursos militares de los distintos Estados federados, favoreciendo la posibilidad de que algunos de ellos tengan la tentación de alcanzar *de facto* la independencia. Al mismo tiempo, esa dispersión del sector de la seguridad se ve favorecida por la tendencia de las monarquías del Golfo de marginar a la Unión Africana

en sus negociaciones con los distintos actores somalíes y a tratar con estos por separado, en lugar de llevar a cabo una estrategia transparente para el conjunto del país. Esto provoca descoordinación entre las partes y deja la seguridad en diferentes manos, lo que mina la lucha contra la milicia de Al Shabaab, un objetivo básico de las actividades de la UE en el país (*International Crisis Group*, 2018, 12).

Otra característica de la acción de las monarquías del Golfo en Somalia ha consistido en ningunear las instituciones regionales existentes (Unión Africana, IGAD), de tal modo que su acción se ha caracterizado por un fuerte bilateralismo, tanto a nivel estatal como subestatal. En otras palabras, se ha buscado obtener una maximización de sus intereses, sin la existencia de un proyecto común global para la zona. Además, el intento de las dos monarquías del Golfo por expulsar de la zona a Irán, Turquía y Qatar es totalmente incompatible con la política de Bruselas, ya que en lugar de aislar el África Oriental de las tensiones del Oriente Medio, tanto Riad como Abu Dhabi favorecen su expansión.

#### **4.2. Sudán**

Las relaciones entre la UE y Sudán han tenido un perfil político muy bajo en razón del conflicto de Darfur (2002-2007), ya que desde Occidente se mantenía un régimen de sanciones contra el país, cuyo el presidente al Bashir había sido imputado por la Corte Penal Internacional por crímenes de guerra. La difícil situación económica y la continuación de las sanciones, junto al carácter represivo del régimen, provocaron un fuerte descontento popular, que trató de ser borrado mediante el recurso a la represión. En esta labor, Bashir buscó marginar a las Fuerzas Armadas, en tanto que potenció las milicias Janjaweed procedentes de Darfur, implicadas en numerosas atrocidades en ese territorio bajo la dirección del general Mohamed Hamdan Dagalo «Hemedti». Estas milicias fueron transformadas en 2013 en las Fuerzas Rápidas de Apoyo, que quedaban fuera de la estructura de las Fuerzas Armadas. En ese contexto, la acción europea se centró principalmente en la ayuda humanitaria. Las movilizaciones populares de protesta desde 2018 fueron seguidas de un golpe de Estado en el año siguiente (condenado inicialmente por Bruselas). Pero las relaciones políticas han crecido significativamente desde entonces, promoviéndose una aceleración de las reformas económicas y políticas y una rápida transición a un gobierno civil de acuerdo con la línea marcada por la Unión Africana. Al propio tiempo, se dio una firme condena de las masacres del 3 de junio en las que el Ejército mató a más de 130 manifestantes, además de respaldar la línea marcada por la Unión Africana en la que se amenazaba con la suspensión de Sudán como Estado

miembro en el caso de no concluir con la política represiva aplicada, al tiempo que se lanzaba una sutil condena indirecta a las actividades de otras potencias (en alusión a países como Arabia Saudí, los EAU o Egipto) en apoyo de la permanencia de los militares en el poder (*Delegation of the EU to Sudan*, 2021).

La estrategia europea ha cambiado en los últimos meses, centrándose en lograr una transición democrática de manera temprana, así como en avanzar en el respeto de los derechos humanos y del Acuerdo de Paz de Juba (que ha incluido en las instituciones a diferentes grupos insurgentes). De este modo, parte de la ayuda se destina a la financiación de iniciativas de la sociedad civil que busquen un refuerzo de los derechos humanos. Así, en junio de 2020 las instituciones europeas se comprometieron a otorgar una ayuda de 770 millones de euros en ayuda humanitaria y para el desarrollo, que no se canaliza a través de las autoridades de Jartum, sino de ONGs que actúan sobre el terreno.

Finalmente, dados los escasos vínculos históricos de los países miembros con Sudán y el distanciamiento político de las últimas décadas, la UE otorga gran importancia al logro de objetivos de carácter normativo, como el avance hacia la democratización o el logro de un sector de la seguridad bajo el control civil y que respete los derechos humanos. Además, Bruselas resalta la importancia de los mecanismos de cooperación e integración regional como la Unión Africana y la IGAD con vistas a reforzar el conjunto de la región (*EU Foreign Affairs Council*, 2019).

Por lo que respecta a Arabia Saudí y los EAU, se trata de dos actores que jugaron un papel de gran influencia en Sudán en los últimos años del régimen de Bashir. Sin embargo, con la crisis del Golfo en 2017, ambos acentuaron su presión para que Jartum redujera drásticamente sus relaciones con Turquía y Qatar, ante lo que Bashir se mostró reticente, lo que generó un evidente descontento por parte de los primeros, que les condujo a cortar su ayuda económica a Sudán en diciembre de 2018 en un momento crítico para la economía del país y cuando comenzaron las manifestaciones de protesta a gran escala contra el régimen. Ambos países volvieron a jugar un papel relevante en los acontecimientos de abril de 2019, en los que una oleada de manifestaciones opositoras fue seguida por un golpe de Estado a cargo de las Fuerzas Armadas que depuso el régimen existente y creó un Consejo Militar de Transición (CMT) compuesto mayoritariamente por altos mandos estrechamente vinculados con los crímenes del anterior régimen, y que habían mantenido importantes contactos con Riad y Abu Dhabi. Mientras tanto, se dio un pulso entre el CMT (apoyado por Riad, Abu Dhabi y El Cairo), que buscaba estabilizar

su poder, y la oposición (sostenida por la Unión Africana y la UE) agrupada en las Fuerzas por la Libertad y el Cambio (FLC), que exigía una rápida transición a un gobierno civil. Además, no condenaron sus demostraciones de fuerza para resistir las demandas democratizadoras de la oposición, incluyendo la masacre de más de 130 manifestantes el 3 de junio de 2019. Y aunque posteriormente aceptaron la formación de un gobierno civil dirigido por el Primer Ministro Hamdok, han respaldado los intentos militares de garantizarse la designación de los ministros de Defensa y del Interior o el mantenimiento de un denominado Consejo Soberano que en la práctica limita la acción gubernamental (Gallopín, 2020a).

Al propio tiempo, ambas monarquías han tratado de utilizar Sudán como fuente de reclutamiento masivo para su guerra en Yemen, en la que han participado tanto tropas regulares del Ejército sudanés como de las Fuerzas Rápidas de Apoyo, dirigidas por el controvertido general Hemedti, así como grupos de mercenarios de procedencia muy variada que se han unido a las fuerzas de este último. Precisamente, Hemedti parece ser el candidato favorito de Abu Dhabi para liderar el país en el futuro, al disponer de unas tropas leales a él mucho mejor equipadas que las del Ejército regular gracias al apoyo emiratí. De hecho, la cuestión sudanesa ha sido colocada por el príncipe heredero emiratí, Muhammad Bin Zayed, en manos de su asesor palestino Muhammad Dahlan, quien ha aportado amplios recursos financieros tanto para la consolidación en el poder de Hemedti como para lograr el que políticos civiles de diferentes partidos no obstaculicen dicho proceso y desactiven el movimiento popular pro-democrático (Prunier, 2020. Gallopín, 2020b).

La ayuda financiera del Golfo representa un arma política de gran magnitud en un país que vive una situación económica alarmante, como se puso en evidencia en diciembre de 2019, cuando Riad y Abu Dhabi cortaron su ayuda al gobierno sudanés, en tanto que Hemedti pudo aportar personalmente 170 millones de dólares al Banco Central del país, decisivos para la estabilización de la divisa nacional. El propio Hemedti ha realizado numerosas donaciones caritativas y financiado diferentes campañas sociales y sanitarias, de modo que su imagen personal ha quedado fuertemente reforzada como la de alguien que obtiene resultados, en contraste con las dificultades económicas del gobierno. En otras palabras, la ayuda de las potencias del Golfo está permitiendo la fusión del poder militar y el económico en las mismas manos, lo que supone un obstáculo para el avance de la transición y refuerza la autonomía militar. En definitiva, parece que lo que buscan

ambas monarquías es la creación de un régimen similar al del mariscal al Sisi en Egipto, lo que pone en serio peligro la transición democrática.

En contraprestación, ambas monarquías exigen que la política exterior sudanesa quede completamente alineada con sus intereses, limitando las relaciones con Qatar y Turquía, así como ejerciendo presión para que el país firmara un acuerdo de normalización de relaciones con Israel. El mismo era visto por algunos militares como una oportunidad para lograr el levantamiento de las sanciones establecidas por Washington y su salida de la lista del Departamento de Estado de naciones colaboradoras con el terrorismo. Pero los elementos civiles, encabezados por el Primer Ministro Hamdok, preferían no participar en una iniciativa que preferían dejar en manos del futuro Parlamento elegido democráticamente en 2022. De hecho, importantes manifestaciones populares tuvieron lugar en el país para protestar por esa decisión. Por el contrario, ambas monarquías del Golfo han tratado de constreñir el papel de la Unión Africana en la gestión de la transición, además de mostrar su reticencia a una cooperación regional abierta entre los países de la zona (Gallopín, 2020. Amin, 2020. Ulrichsen y Cafiero, 2020).

## **5. CONCLUSIONES**

La política de Arabia Saudí y los EAU en el Mar Rojo y el Cuerno de África resulta predominantemente contradictoria con los intereses y los principios de la UE en esa región. Es cierto que en algunos casos pueden contribuir, mediante su capacidad financiera, a mejorar la situación económica de los países de la zona y generar así una mayor estabilidad social y política, además de poder mediar en las disputas regionales y usar su influencia para moderar a las partes en conflicto. Pero esta posibilidad se ve oscurecida por su tendencia cada vez más evidente al uso del poder duro contra cualquier actor que no siga su línea de acción política, a la vulneración de normas elementales del Derecho Internacional concernientes al respeto a la soberanía estatal y al olvido del respeto a los derechos humanos. De hecho, tanto pueden contribuir a estabilizar las autoridades existentes si estas se pliegan a colaborar con su política (en el caso del núcleo militar en Sudán) como pueden apoyar acciones de desestabilización que van desde el fomento de golpes de Estado hasta el respaldo a grupos insurgentes o independentistas dispuestos a seguir las demandas de Riad o Abu Dhabi (como en el caso somalí). Por otra parte, estos países son exportadores de un modelo político-económico caracterizado por la búsqueda de la estabilidad política a través del autoritarismo y la militarización de las estructuras del Estado, compatible con una liberalización económica, que sin embargo

queda bajo el control de las autoridades. Este propósito constituye una amenaza para los procesos de transición en países como Sudán y Somalia, en los que resulta fundamental el aprovechar la actual tendencia positiva para consolidar unas reformas político-económicas que mejoren su gobernanza y les permitan un control más efectivo de su territorio a través de unos gobiernos representativos de las distintas sensibilidades de la población y más respetuosos con los derechos humanos.

Igualmente, el tejido de alianzas creado por ambos Estados en el Mar Rojo y Cuerno de África tiene como doble objetivo tanto el contrarrestar la presencia de otros actores del Oriente Medio (Turquía, Qatar, Irán) como la búsqueda de un espacio hegemónico que les garantice una posición de potencias regionales, logrando así una mayor autonomía de acción frente a Washington, especialmente cuando la Presidencia Biden augura unas relaciones más difíciles y una menor identificación con sus intereses. El primer objetivo ha implicado el importar las tensiones del Oriente Medio a la zona del Mar Rojo y Cuerno de África, lo que genera una mayor inestabilidad que daña a la UE, que lógicamente preferiría lo contrario: aislar una ruta de gran importancia de las veleidades de las disputas del Oriente Medio. El segundo tampoco casa con los intereses europeos, ya que supondría el dejar un área de gran importancia en manos de unas potencias cuyo comportamiento puede variar en el futuro (Verhoeven, 2018, 348).

Por otra parte, el modelo de relaciones internacionales que promueven en el Este de África se basa en un rígido bilateralismo, en eludir las estructuras regionales (marginando a la Unión Africana y a la IGAP) y en no respetar la soberanía de los Estados, llegando a acuerdos con actores subestatales cuando les resulta conveniente. Esto choca frontalmente con el modelo de desarrollo y de resolución de conflictos planteado desde Bruselas.

Todo ello implica que la UE tendrá que reforzar su acción en la región del Mar Rojo y el Cuerno de África tanto a través de su ayuda económica como de sus efectivos militares con el propósito de garantizar una gobernanza de la región basada en el multilateralismo, el diálogo y el reforzamiento de la soberanía de los Estados en colaboración con la Unión Africana, de manera que se impida que la creciente militarización del área y la extensión de las rivalidades del Oriente Medio provoquen un deterioro de su seguridad.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BICCHI, F. (2006). 'Our Size Fits All': Normative Power Europe and the Mediterranean, *Journal of European Public Policy*, 13 (2), pp. 286-303.
- CLAPHAM, C. (2017). *The Horn of Africa. State Formation and Decay*. Londres: Hurst.
- COATES ULRICHSEN, K. (2016). *The Gulf States in International Political Economy*. Londres: Palgrave Macmillan.
- GAUSE, G. (2014). The Foreign Policy of Saudi Arabia. En R. Hinnebusch y A. Ehteshami (eds.), *The Foreign Policies of Middle East States*. Boulder: Lynne Rienner, pp. 185-206.
- GEBHARD, C.; SMITH, J. (2015). The Two Faces of EU-NATO Cooperation: Counter Piracy Operations off the Somali Coast, *Cooperation and Conflict*, 50 (1), pp. 107-127.
- KRIEG, A. (2016). Externalizing the Burden of War: The Obama Doctrine and the US Foreign Policy in the Middle East, *International Affairs*, 92 (1), pp. 97-113.
- VERHOEVEN, H. (2018). The Gulf and the Horn: Changing Geographies of Security Interdependence and Competing Visions of Regional Order, *Civil Wars*, 20 (3), pp. 333-357.

## ANEXOS BIBLIOGRÁFICOS

- AMIN, M. (2020, 22 de noviembre). New Regional Tensions Threaten Sudan's Fragile Democratic Transition, *Middle East Eye*, <https://www.middleeasteye.net/news/sudan-new-regional-tensions-compound-foreign-meddling-and-civil-military-rivalry>
- BAGNETTO, L. A. (2020, 10 de enero). New Red Sea Alliance Launched by Saudi Arabia, but Excludes Key Players, *RFI*, <https://www.rfi.fr/en/africa/20200108-new-red-sea-alliance-formed-saudi-arabia-notable-exclusions>
- BARANY, Z. (2012). The Arab Spring in the Kingdoms, Arab Center for Research and Policy Studies, [https://www.dohainstitute.org/en/lists/ACRPS-PDFDocumentLibrary/The\\_Arab\\_Spring\\_in\\_the\\_Kingdoms.pdf](https://www.dohainstitute.org/en/lists/ACRPS-PDFDocumentLibrary/The_Arab_Spring_in_the_Kingdoms.pdf)
- BERMAN, L. (2021, 26 de marzo). Iran Showing Increasing Nerve as Fight with Israel Spreads to the Sea, *The Times of Israel*, <https://www.timesofisrael.com/iran-showing-increasing-nerve-as-fight-with-israel-spreads-to-the-sea/>
- CAFIERO, G. (2020, 12 de noviembre). Biden as President: Winners and Losers in the Gulf, *The New Arab*, <https://english.alaraby.co.uk/english/indepth/2020/11/12/biden-as-president-winners-and-losers-in-the-gcc>
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2007, 10 de octubre). An Integrated Maritime Policy for the European Union, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:279E:0030:0035:EN:PDF>
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2018, 26 de junio), Conclusions on the Revision of the European Union Maritime Security Strategy (EUMSS) Action Plan, Doc. 10494/18, [https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/sites/maritimeaffairs/files/2018-06-26-eumss-revised-action-plan\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/sites/maritimeaffairs/files/2018-06-26-eumss-revised-action-plan_en.pdf)
- DE WAAL, A. (2017). Horn of Africa and Red Sea Synthesis Paper, LSE Conflict Research Programme, [http://eprints.lse.ac.uk/100160/4/De\\_Waal\\_horn\\_of\\_africa\\_and\\_red\\_sea\\_synthesis\\_paper\\_published.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/100160/4/De_Waal_horn_of_africa_and_red_sea_synthesis_paper_published.pdf)
- DE WAAL, A. (2019). Pax Africana or Middle East Security Alliance in the Horn of Africa and the Red Sea?, *World Peace Foundation Occasional Paper*, n° 17, [http://eprints.lse.ac.uk/100166/1/De\\_Waal\\_Pax\\_Americana\\_Published.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/100166/1/De_Waal_Pax_Americana_Published.pdf)
- DELEGATION OF THE EU TO SUDAN (2021, 10 de febrero), Sudan: Statement by the Spokesperson on the Renewed Transitional Government of Sudan, [https://eeas.europa.eu/delegations/sudan/92956/sudan-statement-spokesperson-renewed-transitional-government\\_en](https://eeas.europa.eu/delegations/sudan/92956/sudan-statement-spokesperson-renewed-transitional-government_en)
- DIRECTORATE-GENERAL FOR EXTERNAL POLICIES OF THE (2012). The EU Strategic Framework for the Horn of Africa: A Critical Assessment of Impact and Opportunities, European Parliament, EXPO/B/AFET/FWC/2009-01/Lot2/11, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8818cee9-1218-4dcd-b9b3-ac81dda438c9>

- EU FOREIGN AFFAIRS COUNCIL (2019, 17 de junio), Statement, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/06/17/sudan-foreign-affairs-council-statement/>
- EU-SOMALIA SUMMIT (2013). The Somali Compact, [https://eeas.europa.eu/delegations/somalia/1764/somalia-and-eu\\_en](https://eeas.europa.eu/delegations/somalia/1764/somalia-and-eu_en)
- EUROPEAN COUNCIL (2016). European Union Global Strategy, [https://eeas.europa.eu/archives/docs/top\\_stories/pdf/eugs\\_review\\_web.pdf](https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf)
- FEIERSTEIN, G. (2020). The Impact of Middle East Regional Competition on Security and Stability in the Horn of Africa, *Middle East Institute Paper*, <https://www.mei.edu/sites/default/files/2020-08/The%20Impact%20of%20Middle%20East%20Regional%20Competition%20on%20Security%20and%20Stability%20in%20the%20Horn%20of%20Africa.pdf>
- FICH, M. (2018, 1 de enero). Harboring Ambitions: Gulf States Scramble for Somalia, *Reuters*, <https://www.reuters.com/article/us-somalia-gulf-analysis-idUSKBN1I23B4>
- GALLOPIN, J. B. (2020a). The Great Game of the UAE and Saudi Arabia in Sudan, POMEPS Elliot School of International Affairs, <https://pomeps.org/the-great-game-of-the-uae-and-saudi-arabia-in-sudan>
- GALLOPIN, J. B. (2020b). Bad Company: How Dark Money Threaten's Sudan Transition, *European Council of Foreign Relations Policy Brief*, [https://ecfr.eu/wp-content/uploads/bad\\_company\\_how\\_dark\\_money\\_threatens\\_sudans\\_transition.pdf](https://ecfr.eu/wp-content/uploads/bad_company_how_dark_money_threatens_sudans_transition.pdf)
- GERANMAYEH, E. (2018). Regional Geopolitical Rivalries in the Middle East: Implications for Europe, *Istituto Affari Internazionali Paper*, n° 18, <https://www.iai.it/sites/default/files/iaip1818.pdf>
- GETTLEMAN, J. GETTLEMAN, J. (2017, 7 de febrero). Fueled by Bribes, Somalia's Election Seen as Milestone of Corruption, *The New York Times*, <https://www.nytimes.com/2017/02/07/world/africa/somalia-election-corruption.html>
- KRIEG, A. (2020, 1 de octubre). The UAE's Tilt to China, *Middle East Eye*, <https://www.middleeasteye.net/opinion/why-security-partnership-between-abu-dhabi-and-beijing-growing>
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP (2018). The United Arab Emirates in the Horn of Africa, *Middle East Briefing*, n° 65, <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/gulf-and-arabian-peninsula/united-arab-emirates/b65-united-arab-emirates-horn-africa>
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP (2019). Intra-Gulf Competition in Africa's Horn: Lessening the Impact, *Middle East Report*, n° 206, <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/206-intra-gulf-competition.pdf>
- MEESTER, VAN DEN BERG, VERHOEVEN (2018). Riyal Politik: The Political Economy of Gulf Investments in the Horn of Africa, *Clingendael Report*, <https://www.clingendael.org/pub/2018/riyal-politik/>
- NATIONAL INDICATIVE PROGRAMME FOR FEDERAL REPUBLIC OF SOMALIA: 2014 TO 2020 (2014, 4 de junio), [https://eeas.europa.eu/sites/default/files/nip-somalia-20140619\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/default/files/nip-somalia-20140619_en.pdf)
- PRUNIER, G. (2020, 5 de febrero). In Sudan, General Hemedti Leads the Fray, *The New Arab*. <https://english.alaraby.co.uk/english/comment/2020/2/5/in-sudan-general-hemedti-leads-the-fray>
- REUTERS (2016, 17 de enero). Somalia Received Saudi Aid the Day It Cut Ties with Teheran, <https://www.reuters.com/article/us-somalia-saudi-iran-idUSKCN0UV0BH>
- ULRICHSEN, K. C.; CAFIERO, G. (2020, 7 de octubre). Trump Administration Twists Sudan's Arm to Establish New Israel Ties, *Responsible Statecraft*, <https://responsiblestatecraft.org/2020/10/27/trump-administration-twists-sudans-arm-to-establish-new-israel-ties/>
- VERTIN, Z. (2019). Red Sea Rivalries: The Gulf, the Horn & the New Geopolitics of the Red Sea, *Brookings Doha Center Report*, <https://www.brookings.edu/interactives/red-sea-rivalries/>
- YOUNG, K. (2016). The Interventionist Turn in Gulf States' Foreign Policies. Arab Gulf States Institute in Washington, [https://agsiw.org/wp-content/uploads/2016/06/Young\\_Interventionist\\_ONLINE.pdf](https://agsiw.org/wp-content/uploads/2016/06/Young_Interventionist_ONLINE.pdf)

# **BINOMIO OTAN-AUSTRIA ¿EN QUÉ SENTIDO SIGUE LA NEUTRALIDAD PRESENTE EN AUSTRIA EN EL TEMA DE SEGURIDAD Y DEFENSA? ¿QUÉ FACTORES HAN CONDICIONADO Y CONDICIONAN EN LA ACTUALIDAD LA RELACIÓN DE AUSTRIA CON LA OTAN?**

## **NATO-AUSTRIA BINOMIAL. IN WHAT WAY IS THE NEUTRALITY PRESENT IN AUSTRIA IN TERMS OF SECURITY AND DEFENSE? WHAT FACTORS HAVE CONDITIONED AND ARE CURRENTLY CONDITIONING AUSTRIA'S RELATIONSHIP WITH NATO?**

**Eva Deible Siegl<sup>1</sup>**

Abril 2021

### **RESUMEN**

Aunque las amenazas a la seguridad son cada vez más diversas, las grandes estrategias de seguridad han evolucionado con una mayor coordinación entre la OTAN y la UE en la formulación de sus respectivos objetivos y amenazas de seguridad compartidos. Esto es significativo porque muestra que a pesar de las incertidumbres y las innumerables amenazas a la seguridad del mundo actual su creciente cooperación logra mantener a sus ciudadanos y al mundo seguros, tienen un acuerdo de asociación de cooperación en vigor: la asociación estratégica OTAN - UE, que ambas instituciones internacionales pretenden fortalecer para proporcionar estabilidad a la seguridad transatlántica y global. Este trabajo evalúa cómo ha evolucionado la neutralidad de Austria después de la guerra fría y plantea la cuestión de cómo condiciona la histórica neutralidad de Austria actualmente su relación con la OTAN.

**PALABRAS CLAVE:** NATO, seguridad, neutralidad, asociación, Unión Europea, cooperación, defensa.

### **ABSTRACT**

Although security threats are increasingly diverse, major security strategies have evolved with increased coordination between NATO and the EU in formulating their respective shared security objectives and threats. This is significant because it shows that despite the uncertainties and innumerable threats to the security of the world today, their growing cooperation manages to keep their citizens and the world safe, they have a cooperative

---

<sup>1</sup> Grado en Derecho por la Universidad de Exeter en el Reino Unido, Máster en Relaciones Internacionales por la Universidad Antonio de Nebrija de Madrid. Actualmente trabaja para el departamento de Defensa de la Embajada de Austria y continuará sus estudios en la Escuela Diplomática en Viena este año.

Law degree from the University of Exeter in the United Kingdom, Master in International Relations from the Antonio de Nebrija University in Madrid. She currently works for the Defense department of the Austrian Embassy and will continue her studies at the Diplomatic Academy in Vienna this year.

partnership agreement in force: the NATO-EU strategic partnership, which both international institutions intend to strengthen to provide stability to transatlantic and global security. This paper assesses how Austria's neutrality has evolved after the cold war and raises the question of how Austria's historic neutrality currently conditions its relationship with NATO.

**KEY WORDS:** NATO, security, neutrality, association, European Union, cooperation, defense.

## 1. INTRODUCCIÓN

La diplomacia multilateral está siendo desafiada por amenazas de seguridad convencionales y no convencionales planteadas por la incertidumbre, el liderazgo cuestionable, problemas de salud y pandemias, fenómenos transnacionales y riesgos injustificados en el sistema internacional día a día. Además de los actores nacionales, las organizaciones internacionales han sido tradicionalmente encargadas de mitigar los efectos de las crisis y conflictos globales políticos, sociales y económicos. Sin duda es significativo explorar este debate en la literatura existente sobre los temas de los estudios estratégicos, el papel de la OTAN y la UE como grandes órganos institucionales en las relaciones transatlánticas, y cómo sus miembros pueden mantener un gran marco estratégico adaptable que guía la práctica de la política exterior, de defensa y de seguridad.

Este trabajo revisará la literatura sobre temas relevantes para la OTAN y Austria, la evolución de los estudios estratégicos, la política de seguridad austriaca y las relaciones transatlánticas con el fin de arrojar luz sobre lo que ofrece el discurso. A continuación, se esbozará un marco teórico que se basa principalmente en la disciplina de las relaciones internacionales para explicar la teoría de la neutralidad, las contribuciones de los estudios europeos y estratégicos a la seguridad, la defensa y la política exterior, y cómo se vinculan y relacionan.

La OTAN y la UE tienen un acuerdo de asociación de cooperación en vigor, la Asociación Estratégica OTAN-UE, que ambas instituciones internacionales pretenden fortalecer para proporcionar estabilidad a la seguridad transatlántica y global. Es fundamental considerar cómo valora Austria la relación UE-OTAN y las alianzas que surgen debido a ello. La OTAN ha proporcionado la red de seguridad transatlántica general, una alianza a ambos lados del Océano Atlántico durante los últimos 71 años. Sin embargo, el enfoque principal de este trabajo es discutir y analizar el gran debate estratégico OTAN-Austria.

## **2. PACTOS QUE TIENEN NATO Y AUSTRIA E INFLUENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA**

Esta sección ha tratado de analizar la política de seguridad de Austria y la interacción del país con la UE y la OTAN como actores de seguridad. El central argumento es que la política de seguridad de Austria debe entenderse como una neutralidad comprometida, que implica el compromiso de no ser miembro de alianzas militares, junto con un compromiso con una política proactiva de apoyo multilateralismo, prevención de conflictos y mantenimiento de la paz. A nivel nacional, no solo hay un fuerte compromiso político dentro de Austria para el mantenimiento de una política de neutralidad, sino también a los elementos activistas de neutralidad comprometida que han sido características de la política exterior y de seguridad de Austria para algunas décadas ahora.

Así, relaciones de Austria con asuntos exteriores, seguridad y defensa de la política de la UE y con la OTAN solo pueden entenderse en este contexto: elementos centrales de la política exterior y de seguridad de la UE, en particular, un compromiso a un concepto integral de seguridad y a la gestión de crisis y mantenimiento de la paz. Entender la política exterior y de seguridad de Austria tradicionalmente y como ha contribuido activamente a la política exterior de la UE y operaciones de la UE.

El desarrollo de asociaciones de la OTAN, el papel de mantenimiento de la paz que tiene y, en cierto modo, también de una comprensión más amplia de la seguridad que proporcionó el que Austria trató de comprometerse con la Alianza y contribuyó a sus operaciones de mantenimiento de la paz en los Balcanes.

La OTAN posiblemente ha vuelto a un enfoque más militarizado de la seguridad en el 2000 y 2010. Sin embargo, el espacio político para la cooperación entre Austria y la OTAN se ha reducido, y esta tendencia puede continuar en el futuro. La tarea principal de una política de seguridad es la eliminación de la estructura de las causas de posibles conflictos violentos: evitación de la violencia mediante la concesión de derechos de las minorías, estabilidad económica y social y prevención de desastres ambientales. Los instrumentos concretos para evitar conflictos pueden ser, entre otras cosas: diplomacia preventiva, detección temprana y oportuna acción, solución pacífica de conflictos, pero también sanciones económicas, desarme y fomento de la confianza militar.

La gestión de crisis y la prevención de conflictos también se pueden llevar a cabo dentro del marco de las asociaciones de la UE, la OTAN o la OSCE. Austria activamente

participa en las tareas de gestión de crisis de la UE, según lo previsto por el Tratado de Lisboa. Como miembro de la UE y parte del Tratado de Lisboa, Austria es un socio pleno e igualitario en el proceso de planificación y toma de decisiones de estas actividades. La neutralidad no es un obstáculo para la participación en la gestión de crisis de las operaciones de la UE en absoluto. Austria coopera estrechamente con la OTAN en áreas importantes, como la gestión de crisis, las operaciones humanitarias o el mantenimiento de la paz. La seguridad cooperativa y el concepto de asociación ofrecen la posibilidad de codecisión para cada operación en la que Austria participa.

En los Balcanes Occidentales, Austria, por ejemplo, es el mayor contribuyente de tropas a la misión de la UE en Bosnia y Herzegovina y el mayor contribuyente de tropas no OTAN a la misión de la OTAN en Kosovo. La cantidad del dinero gastado en defensa no dice todo sobre la eficiencia. En 2015, Austria gastó solo dos mil quinientos millones de euros en defensa, lo que equivale al 0,8 por ciento del producto interior bruto (PIB). Sin embargo, el gasto aumentará en dos mil millones durante la próxima década y Austria despliega más tropas en el extranjero que cualquier otro Estado no OTAN en Europa. El enfoque de Austria en las misiones de paz y expedicionarias es parte de su estrategia de seguridad más amplia. Neutralidad comprometida significa participación activa en la política de seguridad internacional en general, y en operaciones de paz internacionales en particular (Cottey, 2017).

Austria ha estado participando en sus actividades de política de seguridad desde 1995, principalmente concentrándose en lo militar y bilateral por especificar - Asociación para la Paz (PfP), y en lo político multilateral - Consejo de Asociación Euroatlántico (EAPC), así como otros instrumentos relevantes.

Viena actúa como uno de los socios más activos en la conceptual actuación de la OTAN como organización política con seguridad cooperativa, según el concepto estratégico de la OTAN desde 2010 una de sus tres tareas centrales, además de la defensa colectiva y la gestión de crisis internacionales, incluidas las nuevas amenazas a la seguridad a las que la OTAN está prestando especial atención.

La estrategia de seguridad de Austria de 2013 dice: «Austria está adoptando sus (políticas de seguridad) oportunidades de diseño principalmente en el marco de la ONU, la UE, la OSCE, las asociaciones con la OTAN y el Consejo de Europa». Esta deja claro que «es en el interés de seguridad de Austria, como participante de la OTAN-PfP (Partnership for Peace Programme) y miembro de la EAPC (Euro-Atlantic Partnership

Council) ayudar a dar forma a desarrollos y oportunidades para participar de forma adecuada, abierta a socios que deberían utilizar las actividades», y que «Austria seguirá participando en operaciones no contempladas en el artículo 5 que están en sus intereses de política exterior y de seguridad». Por tanto, son la «participación activa en las actividades de gestión de crisis de la OTAN abierta a los socios» y prometió el «aprovechamiento de las oportunidades de cooperación y diálogo disponibles en el marco de las asociaciones pertinentes ofrecidas» (Bundeskanzleramt Österreich, 2013).

### **3. PACTOS QUE TIENEN NATO Y AUSTRIA E INFLUENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA ACERCAMIENTOS A LA OTAN ¿QUÉ IMPLICA ESO EN EL PRESENTE Y EN EL FUTURO? ¿ES ESTE EL PASO PREVIO PARA INCORPORARSE A LA OTAN?**

¿La neutralidad como modelo de resolución de problemas? (Gärtner, 2019). En algunas circunstancias, el concepto de neutralidad podría servir de modelo para los Estados de Europa central y oriental. La pregunta es si la neutralidad es un modelo eliminado de una política anterior entre bloques militares o si es una opción conceptual sostenible también para el futuro. La idea de neutralidad, fijada en los debates sobre la «opción Finlandia» y el «modelo Austriaco», reapareció especialmente en relación con la escalada de la cuestión ucraniana en la primavera de 2014.

Johanna Rainio-Niemi, autora de *The Ideological Cold War: The Politics of Neutrality in Austria and Finland(2014)* (Rainio-Niemi, 2014, 236). Destaca la importancia del modelo austriaco: «de acuerdo con el modelo austriaco de neutralidad propuesto en Austria, una decisión «auto-elegida» y soberanamente determinada sobre «no alineamiento e incluso neutralidad» no evitaría que un país adopte y desarrolle leyes e instituciones democráticas sólidas. Además, no evitaría que un país cultivara una economía de libre mercado y cooperara en estos términos con Occidente y Oriente». Exactamente este había sido el caso de Austria en 1955-1995, y la estrategia trajo prosperidad económica, igualdad social, un orden político estable y democracia. Al adoptar la neutralidad, Austria se había convertido en «un símbolo de cooperación y no de conflicto entre Oriente y Occidente" y había podido encontrar una oportunidad como constructor de puentes y mediador reconocido internacionalmente a través de las divisiones en la política mundial y entre los Oriente y Occidente en la era de la Guerra Fría. (Rainio-Niemi, 2014, 237) (Gärtner, 2019)

Por su parte, Michael O'Hanlon (O'Hanlon, 2017, 105-109) sostiene que ahora es el momento de que las naciones occidentales negocien una nueva arquitectura de seguridad para los países neutrales en Europa del Este para estabilizar la región y reducir los riesgos de guerra con Rusia. Cree que la expansión de la OTAN ha llegado lo suficientemente lejos. El concepto central de esta nueva arquitectura de seguridad sería uno de neutralidad permanente. O'Hanlon (O'Hanlon, 2017, 89) sostiene en su publicación *Beyond NATO: A New Security Architecture for Eastern Europe* que la neutralidad permanente podría ser el concepto central de una nueva arquitectura de seguridad en Europa del Este. La OTAN no debería expandirse más.

Curiosamente, el director de investigación O'Hanlon no menciona a Austria y Suiza, que son los únicos países con un estatus neutral permanente basado en el derecho internacional. Moscú podría aceptar la neutralidad de estos Estados solo si se basa en el derecho internacional. El parlamento de Austria adoptó la neutralidad de Austria, que posteriormente fue notificada por todos los Estados que tenían relaciones diplomáticas con Austria. Sin embargo, O'Hanlon tiene razón en que, idealmente, estas naciones apoyarían y promoverían este concepto por sí mismas en primer lugar como una forma más práctica de garantizar su seguridad ante la situación actual o cualquier otra alternativa plausible. Sin embargo, tendrá que fundamentarse con disposiciones legales. La neutralidad de Austria no fue equidistante entre bloques, pero Austria adoptó rápidamente los valores occidentales y se convirtió en miembro de la UE como Estado neutral. Austria adoptó una «neutralidad armada» en 1955. Sin embargo, su Tratado de Estado le prohíbe adquirir armas ofensivas, para evitar el abuso de sus armas para la escalada en caso de conflicto.

#### **4. LA PREGUNTA DE LA MEMBRESÍA**

Tras la Guerra Fría, los Estados neutrales estaban cooperando a través de sus nuevas asociaciones con la OTAN y resurgió la cuestión de la membresía. Austria sin embargo, no tiene el deseo de abandonar su neutralidad, siguiendo el modelo de Suiza.

Esta discusión en Austria se contrastó con el alcance de la neutralidad a partir de una discusión contraria en el marco de la Comunidad Europea: allí se trató sobre la profundización de la Comunidad Europea de los doce países miembros actuales, a través de una unión económica y monetaria, una unión política, una unión de seguridad y también una de defensa, que poco a poco debería acercarse al ideal del Estado federal europeo. Un concepto fundamentalista sería un enfoque perturbado por una expansión de

la Comunidad Europea para incluir un país como la Austria neutral. Una vez más, se puso en juego la contradicción artificial «expansión o profundización» (Gärtner,2019, 687-688).

La Comisión lo hizo proponiendo que la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) se integrará para impulsar el Espacio Económico Europeo y así beneficiarse. De esta manera recurrir al concepto de mercado nacional sin aceptar al mismo tiempo a los países de la AELC como miembros, ni tener que tomar los «euro-fundamentalistas», especialmente en el parlamento europeo y en algunos movimientos políticos en Europa. Tomó la amplia neutralidad para la ocasión para disuadir a lo que ven como un candidato molesto.

La discusión sobre la neutralidad en Austria trajo rabia entre los opositores de la Comunidad Europea (CE) y los partidarios de la CE. Algunos se esconden detrás de la neutralidad, otros afirman que la neutralidad era compatible con la adhesión a la CE. De repente se encontraron en una alianza impía con grupos con los que de otro modo no entrarían en un acuerdo.

Toda la discusión giró en torno a la cuestión de si la Comunidad Europea se está volviendo política ahora en el contexto de su reforma institucional y de contenido. La Unión se convertiría en una comunidad de seguridad y defensa en el período previo a la lucha por este mayor desarrollo y profundización de la Comunidad Europea, de diferentes campos políticos en diferentes países europeos con diferentes empujes e intensidades.

Si por ejemplo, un miembro del Parlamento Europeo argumenta que por supuesto, la Comunidad Europea debe tener una defensa común e incluso un grupo de trabajo rápido para acciones en África o Asia listo, esto fue tomado con entusiasmo por los Verdes u otros partidos políticos en Austria para demostrar que Austria no podía unirse a la Comunidad Europea porque esta actividad militar de la Comunidad Europea es incompatible con la neutralidad austriaca. Declaraciones como las de Margaret Thatcher, Primera Ministra del Reino Unido fueron igualmente alentadoras en su famoso discurso de Brujas en 1989, en el que el punto de vista británico de una Europa cooperante, pero no integrada fue defendido muy elocuentemente.

Todos estos desarrollos se encontraban en la contribución que Thomas Nowotny y Winfried Langnombres realizaron en el Policy Yearbook de 1988 Contribuciones (Gärtner,2019, 688) : en su contribución «Por qué Austria no se convertirá en miembro

de la CE, condiciones de seguridad y política exterior que impiden la adhesión a la UE». Ambos autores expresaron lo contrario: la neutralidad y la política desde un punto de vista razonable.

Es cierto que en toda esta discusión, tanto el uno como el otro creen que la neutralidad austriaca seguirá siendo válida. Los medios de la política exterior y de seguridad de Austria se quedaron sin neutralidad por eso no se cuestionaron a sí mismos. Los acontecimientos de 1990 trajeron una reorientación completa: avances en Europa Central y del Este hacia la democracia, los derechos humanos, el giro hacia la OTAN y la Comunidad Europea, acompañado de la reorientación en la Unión Soviética.

El otro factor determinante fue el establecimiento de la ONU como una poderosa organización para la seguridad colectiva. Lo que nadie había previsto, sucedió: el conflicto Este / Oeste parece estar perteneciente al pasado, los sistemas agresivos de alianzas parecen disolverse, está surgiendo un nuevo orden mundial.

## **5. EL FUTURO DE LA NEUTRALIDAD**

¿En qué se diferencia un Estado neutral de uno no neutral? En tiempos de paz, no puede comprometerse preventivamente a apoyar militarmente a otro Estado en caso de guerra. Esta obligación de asistencia fue incluida en el Tratado del Atlántico Norte en 1949 (Art. 5) después de acaloradas discusiones, debido a la amenaza que representa la Unión Soviética (Gärtner, 2019).

Por supuesto, no puede haber neutralidad entre democracia y dictadura, entre Estado constitucional y despotismo, entre la adhesión a los derechos humanos y su violación. La ley de neutralidad austriaca no se relaciona con estas cuestiones. Se define en términos negativos como la no pertenencia a una alianza militar, la no participación en guerras extranjeras y el no despliegue de tropas extranjeras en territorio austriaco. No puede haber neutralidad entre la condena y la tolerancia de las violaciones de los derechos humanos, entre el bien y el mal, o entre formas de gobierno democráticas y autoritarias. Incluso durante la Guerra Fría, Austria se mantuvo firmemente arraigada en la comunidad de valores occidentales (Gärtner, 2019).

Los desafíos actuales a los que se enfrenta la alianza de defensa hoy son diversos, externos, pero sobre todo internos: por un lado, está Turquía, que se está alejando gradualmente de la alianza y se está orientando hacia Rusia. En Italia, el gobierno está mirando tanto a Moscú como a Beijing. Además, hay una crisis en el núcleo mismo de la

OTAN: hace tiempo que se han producido ligeras retiradas de la alianza en Estados Unidos. Con Donald Trump en su periodo de presidencia de 2016-20, se ha trasladado a la Casa Blanca un opositor al multilateralismo que ya cuestionó a la OTAN durante la campaña electoral. Las dudas sobre la solidaridad incondicional de la primera potencia estadounidense en la alianza han crecido masivamente desde que asumió el cargo. Ha indicado varias veces que su país ya no está preparado para soportar la mayoría de las cargas en la OTAN, mientras que otros miembros no han cumplido sus promesas. (Cieschinger y Küpper, 2019).

Los análisis empíricos confirman una función clave que tiene la idea de neutralidad histórica en la constitución de la identidad austriaca, al tiempo que revelan hasta qué punto las ideas actuales de neutralidad se ven impactadas bajo el dominio de las formas de pensamiento predominantes. La discusión pública sobre el futuro de la neutralidad tiene lugar en el contexto del modelo de neutralidad histórica, un modelo que está más estrechamente relacionado con sentimientos de identidad nacional y actitudes de arrogancia colectiva que con el patriotismo democrático.

Esto no es menos notable que el hecho de que no se puede detectar una conexión causal significativa entre el apego emocional al país y las evaluaciones del significado de la neutralidad en el país en el contexto político actual. Esto indica que el discurso público se preocupa menos por la neutralidad como concepto de seguridad nacional que por salvaguardar un mito. Destaquemos, una vez más, que las opiniones críticas sobre la neutralidad no implican automáticamente la aprobación de la pertenencia a la OTAN.

Al respecto, los datos disponibles indican una estructura discriminatoria de actitudes (aunque la discusión en sí no siempre se lleva a cabo de manera diferenciada), mientras que, por las razones que sean, muchas personas aún no han logrado formarse una opinión coherente. En los últimos años se ha especulado mucho sobre un cambio inminente en la autocomprensión de Austria, provocado por el nuevo siglo. El caso Waldheim de 1986, el gran punto de inflexión histórico-político de 1989, la adhesión de 1994 a la Unión Europea, junto con las guerras en la ex Yugoslavia, marcan en conjunto hechos importantes en este proceso de redefinición de la identidad austriaca.

Sin embargo, se ha hecho evidente, a más tardar desde el turbulento cambio de gobierno en el invierno de 2000, que la noción austriaca de su país necesita una corrección fundamental. Esto implica una disociación de la antigua definición de neutralidad reflejada en el deseo de mantenerse al margen, no participar y ser imparcial. Es doloroso

darse cuenta de que, una vez más después del Asunto Waldheim, «demostrar la atención» prestada por el campo de partido internacional fue lo que recordó a Austria las responsabilidades de su pasado y presente.

No obstante, esta experiencia ha dejado claro que la identidad de Austria en una «Europa cooperative» solo puede basarse en una cultura democrática civil vigorosa y en el Estado de derecho por igual, y no en actitudes nacionalistas ni ideologías históricas. De hecho, el concepto de neutralidad histórica representa en última instancia tal ideología, aunque persista como la principal escala de orientación para muchos austriacos (Reinprecht, Latcheva, 2003, 26-27).

La diplomacia y la prevención de conflictos son tradicionalmente campos en los que los Estados neutrales pueden participar. Una comprensión flexible de la neutralidad y su adaptabilidad a los requisitos modernos no debe interpretarse como una pérdida de su significado. De manera similar, nadie diría que la constitución austriaca se ha vuelto irrelevante simplemente porque se ha adaptado a diferentes circunstancias históricas repetidamente desde 1929.

Sobra por decir que no puede haber neutralidad entre democracia y dictadura, entre Estado constitucional y despotismo, entre la adhesión a los derechos humanos y su violación. La ley de neutralidad austriaca no se relaciona con estas cuestiones. Sin embargo, esto no significa neutralidad hacia las violaciones de derechos humanos, injusticia, tortura o genocidio. Más bien, la neutralidad es definida en términos específicos como no pertenencia a una alianza militar, no participar en guerras extranjeras y no desplegar tropas extranjeras en territorio austriaco. Incluso durante la Guerra Fría, Austria se mantuvo firme basado en la comunidad de valores occidentales.

No obstante, la neutralidad de Austria permite una ventaja crucial en el debate sobre estos valores. Libera a Austria de consideraciones geopolíticas y relacionadas con las alianzas. Los Estados constitucionales democráticos occidentales a veces no pueden aferrarse a sus valores debido a simples consideraciones pragmáticas. Austria, sin embargo, no tiene ningún interés geopolítico global particular que resultaría en el establecimiento de bases militares en la exportación de armas a Estados autoritarios que descuidan los derechos humanos y los valores constitucionales. Austria tampoco está limitada por ninguna obligación de alianza en su apoyo a la democracia, los derechos humanos y los Estados constitucionales en cualquier lugar.

Neutralidad comprometida significa participación siempre que sea posible y permanecer fuera si es necesario; no significa quedarse fuera cuando sea posible y la participación sólo si es necesario. Esto implica una diferenciación muy importante. El multilateralismo, la voluntad de entablar/participar en un diálogo y la asociación global tienen prioridad para Austria y los demás Estados neutrales europeos. El uso de la fuerza debe seguir siendo la excepción. Existe una diferencia significativa entre una política, que se orienta a lo largo de las líneas de los principios antes mencionados, y una que principalmente apoya la intervención militar, la acumulación de armas, alianzas militares o sanciones fuera de las Naciones Unidas (Cottey, 2017, 146-149).

## **6. FUTURO DE LA RELACIÓN DE AUSTRIA CON LA OTAN**

En la década de 1990, la asociación con la OTAN era nueva. Dada la antipatía natural de los Estados neutrales hacia las alianzas, la asociación con la OTAN era de algunas formas sorprendentes y a veces domésticas controversiales a nivel nacional dentro de los Estados neutrales europeos. Hoy las asociaciones entre los cinco Estados europeos neutrales y la OTAN son una parte establecida de las relaciones exteriores y políticas de estos países y profundamente arraigadas e institucionalizadas.

Por lo tanto, gran parte de la actividad de las asociaciones se ha implementado de forma continua por parte de gobiernos, ministerios de relaciones exteriores y de defensa en los Estados neutrales europeos y sus contrapartes dentro de la OTAN, y usualmente no es tema de debate político o conflicto. Si bien es poco probable que los Estados neutrales europeos se unan a la OTAN, es probable que continúen sus asociaciones con la OTAN. La sustancia, el carácter y la importancia política de estas asociaciones con la OTAN, sin embargo, tiene menos certeza y es probable que se vea significativamente influenciada por la evolución general de la OTAN y el lugar que tienen sus asociaciones dentro de esta, y también por el desarrollo futuro de las relaciones entre la OTAN y Rusia. Se puede considerar que la OTAN tiene múltiples roles o identidades, en particular como alianza de defensa, como forma de integración entre sus Estados miembros, como institución cooperativa de seguridad colaborando con otros Estados y como una organización de seguridad colectiva con un papel en la gestión de conflictos más allá de sus fronteras.

En las décadas de 1990 y 2000, se restó importancia al papel de la OTAN como alianza de defensa, mientras que la Alianza asumió nuevos roles, particularmente en términos de seguridad cooperativa y seguridad colectiva. El desarrollo de asociaciones de la OTAN

encaja claramente en el contexto de los roles de la nueva seguridad cooperativa y seguridad colectiva de la Alianza: las asociaciones fueron un medio por el cual la OTAN construyó seguridad cooperativa con no miembros (especialmente antiguos enemigos) y contribuyó a la gestión de crisis más allá de sus fronteras.

La intervención y mantenimiento de la paz fueron fundamentales para la OTAN en las décadas de 1990 y 2000. En este contexto, el mantenimiento de la paz fue fundamental para las asociaciones de la OTAN: los ejercicios de mantenimiento de la paz fueron una de las primeras formas en que la OTAN cooperó con sus nuevos socios y los socios contribuyeron a las operaciones de la OTAN en exYugoslavia y Afganistán, necesitando el desarrollo de cooperación operativa detallada e instituciones para la gestión de esa cooperación.

Desde finales de la década de 2000, la OTAN ha cambiado de dos formas importantes: En primer lugar, la OTAN está reduciendo sus actividades de intervención y mantenimiento de la paz. La segunda tendencia clave dentro de la OTAN desde finales de la década de 2000, y especialmente desde el conflicto de Ucrania de 2014-15, ha habido un renovado enfoque en la defensa y disuasión frente a Rusia. En las cumbres de la Alianza en Gales en septiembre de 2014 y Varsovia en julio de 2016, la OTAN acordó una serie de medidas diseñadas para mejorar su capacidad para disuadir posibles amenazas rusas contra sus miembros orientales y para defenderlos si es necesario.

En la medida en que la relación entre Rusia y Occidente, de hecho, tiene el poder de volver a un patrón más confrontativo y la agenda de la OTAN es moldeada por la defensa y la disuasión en ese contexto, es muy probable que Austria, Irlanda y Suiza se sientan menos cómodas cooperando con la OTAN y estos tres Estados pueden tener menos relevancia para la OTAN. En el contexto de una relación ruso-occidental más conflictiva y un enfoque renovado dentro de la OTAN en la defensa contra Rusia, la posición de Finlandia y Suecia parece ser muy diferente. Dada su proximidad a Rusia, Finlandia y Suecia son vulnerables a Rusia de una manera que obviamente no es el caso de Austria.

En noviembre de 2016 se agregaron importantes nuevos elementos de incertidumbre a la OTAN y las relaciones transatlánticas. Trump había llamado a la OTAN «obsoleto», cuestionó la legitimidad de la UE (un proyecto que todos los presidentes estadounidenses desde 1945 habían apoyado) y ha elogiado al presidente ruso Vladimir Putin como un socio potencialmente mejor que el antiguo aliado europeo.

A principios de 2017, el periódico «The Economist» argumentó que Trump parecía «prometer la mayor ruptura en relaciones transatlánticas desde 1945. Quedaba por ver cómo de lejos iría Trump para tomar acciones, pero aun así, hubo impactos significativos en la OTAN y sus relaciones transatlánticas, esto presumiblemente tendría implicaciones para los Estados neutrales europeos y sus relaciones con la OTAN.

Un debilitamiento significativo de la OTAN y el compromiso de Estados Unidos con la seguridad europea iba a presumiblemente reducir la prominencia de las asociaciones de la Alianza, incluyendo la de los Estados neutrales europeos. También podría desencadenar una reorientación de los esfuerzos de defensa europea lejos de la OTAN y hacia la UE, requiriendo que los cuatro Estados neutrales de la UE - Austria, Finlandia, Irlanda y Suecia - repensaran las dimensiones de la UE y la OTAN de sus políticas de seguridad nacional (Cottey, 2017, 22-227).

## **7. CONCLUSIONES**

Este trabajo analiza la evolución de la defensa y la seguridad en la neutralidad austriaca, además, del efecto que tiene este concepto en las asociaciones con distintos tratados y organizaciones. Se ha destacado su relación con la Unión Europea y con la OTAN y se plantea la cuestión de cómo ha condicionado la histórica neutralidad de Austria actualmente su relación con la OTAN.

La primera y más obvia conclusión, es que tanto Austria como los demás Estados neutrales han mantenido sus políticas de neutralidad. La OTAN y su ampliación a Europa Central y Oriental, dio la oportunidad perfecta a los Estados neutrales europeos a optar por ser miembros de la OTAN. En cambio, los cinco países han optado por permanecer fuera de la OTAN. La lógica principal detrás de las continuas políticas de neutralidad de los cinco Estados se aprecia en la frase conocida de Tuomas Forsberg en «si no está roto, no lo arregles» (Forsberg, 2018). PARA LOS cinco estados, la neutralidad les permitió mantener su integridad territorial e independencia política, evitando la guerra durante la Guerra Fría y después y, por lo tanto, puede verse como un éxito de la política de seguridad nacional.

Algunos críticos de los Estados neutrales europeos sostienen que han sido «oportunistas», beneficiándose de la defensa y disuasión proporcionada por la OTAN durante la Guerra Fría y los aliados occidentales durante la Segunda Guerra Mundial sin contribuir a esos bienes colectivos (Kux, 1986).

La implicación de este argumento es que el aparente éxito de la neutralidad descansaba de hecho en una disuasión occidental más amplia y un equilibrio de poder en lugar de la neutralidad. Algunos dentro de los Estados neutrales europeos, sin embargo, argumentan que la política de las grandes potencias, las alianzas y el militarismo fueron la mayor parte de la amenaza y que la neutralidad era un medio para contrarrestar estos problemas y permitió que los Estados neutrales desempeñaran un papel particular como mediadores y pacificadores.

Cualesquiera que sean los méritos de estos argumentos, la neutralidad se percibe ciertamente dentro de los Estados neutrales europeos como una estrategia de seguridad nacional exitosa y en ausencia de razones de peso. Para abandonar la política, no es de extrañar que los cinco Estados hayan mantenido su neutralidad.

El final de la Guerra Fría reabrió la cuestión de si alguno de los Estados neutrales europeos podrían unirse a la OTAN, especialmente cuando Austria, Finlandia y Suecia ya se habían unido a la UE. Los Estados neutrales estaban desarrollando una amplia cooperación con la OTAN a través de sus nuevas asociaciones con la Alianza y la OTAN se estaba ampliando hacia el Centro y Este de Europa. En el caso de Austria, la pertenencia a la OTAN simplemente no es un problema: el apoyo interno a la neutralidad es muy fuerte, no existen fuerzas políticas dentro del país que abogan por la pertenencia a la OTAN y salvo una guerra prolongada a escala europea entre Rusia y la OTAN, es difícil concebir circunstancias geoestratégicas que podrían conducir a Austria a abandonar su política de neutralidad. Incluso entonces podría mantener su política de neutralidad, como Suiza lo hizo durante las dos guerras mundiales e Irlanda lo hizo durante la Segunda Guerra Mundial (Gärtner, 2019, 687-688).

Al mismo tiempo, los cinco Estados neutrales europeos han optado por aceptar la oferta de asociación con la OTAN y haber sido proactivos en dar forma a sus asociaciones nacionales con la OTAN y contribuir a una mayor cantidad de actividades de asociación de la OTAN. A continuación veremos una serie de argumentos y dinámicas que explican los factores que condicionan la relación de Austria con la OTAN.

En términos más generales, la dinámica de inclusión y exclusión también desempeñó un papel en los Estados neutrales europeos que desarrollan asociaciones con la OTAN: la mayoría de los Estados europeos se convierten en miembros de la OTAN o se unen a la Pfp, los estados neutrales europeos concluyeron que no querían ser marginados por estar fuera del marco OTAN / Pfp.

Aunque las dinámicas de equilibrio de poder más tradicionales y realistas tuvieron menos importancia en la seguridad europea en las décadas de 1990 y 2000, por supuesto, nunca desaparecieron del todo. Si bien la OTAN cambió de manera muy significativa durante este período, siguió siendo una alianza de defensa y la relación OTAN-Rusia permanece y se caracteriza por elementos de competencia por el poder y desconfianza.

A pesar del fin de la Guerra Fría, la política central de neutralidad, en términos de no pertenencia a alianzas militares, se ha mantenido, en particular porque la política ha sido arraigada fuertemente en la política doméstica y la identidad nacional. Al mismo tiempo, los gobiernos se han enfrentado a presiones para adaptarse y nuevas políticas, en particular la asociación con la OTAN y la participación en la UE. La PESC y la PCSD se han superpuesto a la política de neutralidad. El resultado es una combinación de neutralidad e integración con las políticas colectivas de la UE y la OTAN, junto con características políticas nacionales distintivas que también se han adaptado al entorno posterior a la Guerra Fría y a la cooperación con la UE y la OTAN (Cottey, 2017, 213))

La política de seguridad austriaca todavía tiene esencialmente tres opciones: la neutralidad perpetua, la conclusión de una alianza, la construcción de un orden de paz europeo y la absorción en este.

La entrada en una alianza, (solo la Unión Europea Occidental o la OTAN entrarían), es una pregunta impensable para Austria actualmente. Debería ser OTAN y Europa Occidental, si Nato o la Europa Occidental se convierten en parte de un orden de paz europeo, la perspectiva cambiaría. La permanencia en la neutralidad permanente en las nuevas circunstancias, significa la obligación de ampliar la defensa nacional y la seguridad fronteriza.

En teoría, probablemente siempre se supo que la neutralidad perpetua era una de las variantes costosas de la política de seguridad de un país que la defensa nacional austriaca no hizo justicia a esta consecuencia. La disolución de los bloques, y esto ya se ha señalado, aumenta la probabilidad de que Austria en caso de neutralidad, debe asegurarse por sí mismo de proteger sus fronteras. Una política responsable de eterna neutralidad debe tener esto en cuenta mediante un diseño específico de la defensa nacional.

La tercera opción, que puede parecer paradójica, y a largo plazo no descarta la primera y la segunda opción, es el desarrollo activo del orden de paz europeo y la absorción de Austria en este nuevo sistema de seguridad colectiva.

Este es el gran desafío para la política exterior y de seguridad de Austria, ya en 1970 fue el primer país occidental en apoyar el proceso de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) en su propio memorando del gobierno federal y siempre jugó un papel protagonista en este proceso. Puede utilizar su experiencia y la confianza internacional de la que disfruta para establecer el orden de paz, que juega un papel crucial. La neutralidad puede por tanto realizar importantes servicios auxiliares. Una política activa en el marco de la ONU, el proceso de la OSCE, pero también con respecto a la Comunidad Europea, una política de información con la OTAN y la Unión Europea Occidental, sería el futuro ámbito de responsabilidad de la política exterior austriaca, lo que sería lo más cercano a la comprensión de la neutralidad de la población austriaca.

Esta política no significa ningún cambio en la neutralidad austriaca del status quo, pero probablemente una reorganización de la defensa nacional y una iniciativa de política exterior a todos los niveles en camino hacia un orden de paz europeo. En cualquier caso, será tarea de la política austriaca explicar de manera concluyente a la población austriaca que los objetivos de la política austriaca pueden lograrse mediante el instrumento de la neutralidad perpetua del año 1955 y también asegurará la nueva política de neutralidad del gobierno federal y lograrán mejoría en el marco de la solidaridad europea. Cualquier cambio brusco de dirección sin suficiente información y discusión afectaría a la población austriaca y surgiría inquietud y contradicción con los objetivos de una política democrática.

#### **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- COTTEY, A. (2017) *The European Neutrals and NATO: Non-alignment, Partnership, Membership?* (Palgrave-Macmillan: London).
- FORSBERG, T. A. (2018), *The European Neutrals and NATO: Non-alignment, Partnership, Membership?* Cottey, A. (ed.). Palgrave Macmillan, (New Security Challenges).
- GÄRTNER, H. (2019) *Frieden und Neutralität*. Gießmann H., Rinke B. (eds) *Handbuch Frieden*. Springer VS, Wiesbaden. 557-570.
- GÄRTNER, H. (2019). *Neutrality as a Model for the New Eastern Europe*. International Institute for Peace. Vienna.
- KOVÁČ, A. (2003) *NATO, Neutrality and National Identity: the case of Austria and Hungary*. Böhlau: Illustrated. 17.
- KUX, S. (1986). *Europe's Neutral States: Partners or Profiteers in Western Security?* London: Institute for European Defence and Strategic Studies.
- O'HANLON, M. (2017) *Beyond NATO: A New Security Architecture for Eastern Europe*. Brookings. 105-109.
- RAINIO-NIEMI, J. (2014) *The Ideological Cold War: The Politics of Neutrality in Austria and Finland*. (1st edition) Routledge. 236.
- REINPRECHT, C.; LATCHEVA, R. (2003). *Neutrality and Austrian Identity: Discourse on NATO and Neutrality as Reflected in Public Opinion*. Böhlau. 26-27.

## **ANEXO BIBLIOGRÁFICO**

- BUNDESKANZLERAMNT ÖSTERREICH (2013). *Österreichische Sicherheitsstrategie, Sicherheit in einer neuen Dekade –Sicherheit gestalten*. Republik Österreich. Recuperado de <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/themen/sicherheitspolitik/sicherheitsstrategie.html>
- CIESCHINGER, A.; KÜPPER, K. (2019). *Zum 70. Geburtstag - was man über die Nato wissen muss*. Spiegel Politik.
- BUNDESKANZLERAMNT ÖSTERREICH (2013). *Österreichische Sicherheitsstrategie, Sicherheit in einer neuen Dekade –Sicherheit gestalten*. Republik Österreich. <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/themen/sicherheitspolitik/sicherheitsstrategie.html>

# **LA NUEVA AGENDA DE LA UE EN LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO: ANTICIPAR, PREVENIR, PROTEGER, RESPONDER**

## **THE NEW COUNTER-TERRORISM AGENDA FOR THE EU: ANTICIPATE, PREVENT, PROTECT, RESPOND**

**José Antonio Valles Cavia<sup>1</sup>**  
28 de abril de 2021

### **RESUMEN**

La Agenda de Lucha contra el Terrorismo de la UE presentada por la Comisión Europea en diciembre de 2020 puede suponer un paso más en la configuración de un sistema integral de lucha contra una de las principales amenazas no sólo para nuestra seguridad, sino también para los valores de las sociedades democráticas y para los derechos y libertades de nuestros ciudadanos. La Agenda apuesta por redefinir y en su caso fortalecer las estructuras ya existentes, al tiempo que identifica mecanismos de actuación frente a los nuevos retos a los que nos enfrentamos. En la actualidad, la separación entre la seguridad física y la digital cada vez es más difusa y será preciso adaptar el conjunto de instrumentos de los que se ha dotado la UE en los últimos años mientras que se potencia el trabajo colaborativo no sólo con los Estados miembros sino con la comunidad internacional en general.

**PALABRAS CLAVE:** terrorismo, Unión Europea, radicalización, ciberseguridad, cooperación internacional.

### **ABSTRACT**

The EU Counter-Terrorism Agenda presented by the European Commission in December 2020 may represent a further step in the configuration of a comprehensive system to combat one of the main threats not only to our security, but also to the values of democratic societies and to the rights and freedoms of our citizens. The Agenda is committed to redefining and, if necessary, strengthening existing structures, while identifying mechanisms for action in the face of the new challenges we are facing. Currently, the separation between physical and digital security is becoming increasingly blurred and it will be necessary to adapt the set of instruments that the EU has been equipped with in recent years, while strengthening collaborative work not only with the Member States but also with the international community as a whole.

---

<sup>1</sup> Doctor en Derecho. Profesor de Derecho Internacional Público de la Universidad de Cantabria. La comunicación está vinculada con los Proyectos «Ciberataques y gobernanza global» (DER2017-85612-R), financiado por el Programa Estatal de Investigación, Desarrollo e Innovación orientada a los retos de la sociedad (2018-21) (IP: Lucía Millán), y «EU External Action & Global Challenges», Erasmus+ Programme - Jean Monnet Activities (Ref. 620579-EPP-1-2020-1-Es-Eppjmo-Module) (IP: Rosario Ojinaga).

PhD in Law. Professor of International Public Law at the University of Cantabria. This paper is linked to the Projects «Cyberattacks and global governance» (DER2017-85612-R), funded by the State Programme for Research, Development and Innovation oriented towards the societal challenges (2018-21) (IP: Lucía Millán), y «EU External Action & Global Challenges», Erasmus+ Programme - Jean Monnet Activities (Ref. 620579-EPP-1-2020-1-Es-Eppjmo-Module) (IP: Rosario Ojinaga).

**KEYWORDS:** terrorism, European Union, radicalisation, cyber security, international cooperation.

## 1. CONSIDERACIONES GENERALES<sup>2</sup>

El pasado 9 de diciembre de 2020 la Comisión presentó su nueva Agenda de Lucha contra el Terrorismo de la UE (en adelante Agenda UE)<sup>3</sup> con la que se pretende mejorar la resiliencia de las sociedades europeas frente a la amenaza terrorista, esencialmente gracias a la adopción de nuevas medidas que hagan frente a la radicalización, mejoren la protección de los espacios públicos y contribuyan al refuerzo de las capacidades de anticipación, prevención y respuesta rápida frente a los ataques<sup>4</sup>.

A lo largo de los años, la UE ha ido consolidando un entramado normativo extenso en lo que al terrorismo se refiere<sup>5</sup>. Con todo, y precisamente porque algunas de las nuevas formas y comportamientos terroristas encontraban difícil acomodo en el sistema del que se había dotado la UE, en la Agenda Europea para la Seguridad<sup>6</sup> publicada en abril de 2015 la Comisión afirmaba que la organización precisaba «una sólida respuesta penal al terrorismo, que cubra la investigación y persecución de aquellos que planean actos terroristas o son sospechosos de reclutar, formar y financiar el terrorismo, así como de incitar a la comisión de delitos de terrorismo». En diciembre de 2015 la Comisión presentaba su propuesta de Directiva<sup>7</sup>, en la que daba cuenta de la necesidad de adaptar la normativa interna «teniendo en cuenta la evolución de la amenaza terrorista a la que se enfrenta Europa», además de superar las lagunas que mostraba la Directiva marco

---

<sup>2</sup> Todos los sitios de Internet a los que se hace referencia en este trabajo han sido visitados por última vez el 28 de abril de 2021.

<sup>3</sup> «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Agenda de lucha contra el terrorismo de la UE: anticipar, prevenir, proteger, responder», COM (2020) 795 final.

<sup>4</sup> En este sentido se manifestaron el vicepresidente Schinas y la comisaria Johansson en la presentación de la iniciativa (COMISION EUROPEA, 2020, 9 de diciembre).

<sup>5</sup> Son numerosas las obras que dan cuenta de tan prolijo desarrollo; únicamente por citar algunas de las más destacadas publicadas en español, puede verse Argomaniz (2010), De Castro Ruano (2011), De Castro Ruano (2013), Martín Martínez (2009). Pérez Bernárdez (2012a), Pérez Bernárdez (2012b), Rodríguez-Izquierdo Serrano (2010), Tinoco Pastrana (2016) o Urrea Corres (2017).

<sup>6</sup> COM (2015) 185 final, p. 16. La propia Agenda identificaba como una de las prioridades esenciales para la seguridad europea «la necesidad de una intensa respuesta conjunta de la UE ante el terrorismo y los combatientes terroristas extranjeros», puesta claramente de manifiesto a partir de los atentados de París, Copenhague y Bruselas.

<sup>7</sup> COM (2015) 625 final. Por su parte, el programa de trabajo de la Comisión Europea para 2016 (COM (2015) 610 final) señalaba que el terrorismo y la radicalización junto con la delincuencia organizada y la ciberdelincuencia constituían «una amenaza para la seguridad de los ciudadanos europeos y, siendo por naturaleza transnacionales, exigen una respuesta de la UE». Por ello, la Comisión apostaba por revisar la Decisión marco, entre otros extremos, «con objeto de abordar el fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros».

2002/475/JAI fundamentalmente a partir de la aprobación de la resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas<sup>8</sup>. Este proceso concluyó en marzo de 2017 con la adopción de la Directiva (UE) 2017/541<sup>9</sup>, que supuso un avance significativo en el establecimiento de normas comunes de la Unión para la lucha contra el terrorismo.

Aunque los datos correspondientes a los últimos años parecen apuntar a una mejora global por lo que respecta al terrorismo<sup>10</sup>, y el número total de atentados disminuyó a lo largo de 2019 en comparación con el año anterior como consecuencia de la continua tendencia a la baja de los atentados terroristas etnonacionalistas y separatistas (Europol, 2020), el terrorismo sigue constituyendo una amenaza permanente y difusa para la Unión Europea (Delivet, 2015, 1) y, como manifestara en su momento Manuel Navarrete, director del Centro Europeo contra el Terrorismo, ha demostrado una indudable capacidad de parasitar cualquier debilidad en beneficio propio, incluso hasta la crisis de los refugiados (Suanzes, 2016, 15 de enero). La UE se prepara para enfrentarse a una realidad en la que las amenazas de las nuevas tecnologías y las tecnologías emergentes<sup>11</sup> van a estar cada vez más presentes, al tiempo que «la diseminación de las ideologías radicales y de materiales informativos con fines terroristas se acelera mediante el uso de propaganda en Internet, con el uso de las redes sociales que, en muchas ocasiones, se convierten en parte integrante del propio ataque»<sup>12</sup>.

La Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad 2020-2025 presentada en julio del año pasado<sup>13</sup> llamaba la atención sobre la necesaria superación de lo que en ella se denominaba la falsa distinción entre la seguridad física y la digital, e incidía en los vínculos crecientes que existen entre la seguridad interior y exterior. Precisamente en su

---

<sup>8</sup> En particular por referencia a la tipificación de «delitos graves que sean suficientes para que se pueda enjuiciar y sancionar de modo que quede debidamente reflejada la gravedad del delito» en el caso de viaje o tentativa de viaje «con el propósito de cometer, planificar o preparar actos terroristas o participar en ellos, o proporcionar o recibir adiestramiento con fines de terrorismo», a la provisión o recaudación intencional de fondos que se utilicen con ese propósito y la organización u otro tipo de facilitación deliberadas (párrafo sexto de la Resolución).

<sup>9</sup> Relativa a la lucha contra el terrorismo y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo y se modifica la Decisión 2005/671/JAI del Consejo. Sobre los contenidos esenciales de la Directiva véase Piernas López, J.J. (2018) y Ramón Chornet, C. (2017).

<sup>10</sup> Como se señala en el *Global Terrorism Index* (GTI) 2020, Europa registró mejoras en 23 de sus 36 países en 2019 y es la tercera región con mejor rendimiento, después de América Central y el Caribe y Rusia y Eurasia. El GTI puntúa a cada país o zona geográfica en una escala de 0 a 10, donde 0 representa que no hay impacto del terrorismo y 10 representa el mayor impacto posible. La puntuación completa tiene en cuenta no sólo las muertes, sino también los incidentes, las lesiones y los daños materiales del terrorismo, durante un periodo de cinco años.

<sup>11</sup> En la Agenda UE se mencionan el uso malicioso de drones, de la inteligencia artificial y de materiales químicos, biológicos, radiológicos y nucleares (p. 1).

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> COM (2020) 605 final.

Primer informe de situación sobre la Estrategia<sup>14</sup> la Comisión Europea identifica los desafíos esenciales a los que nos enfrentamos en la actualidad y que serán una constante en los años próximos, entre otros la protección y resiliencia de las infraestructuras críticas (tanto físicas como digitales), con especial importancia en los sectores más vulnerables (electricidad y financiero), la ciberseguridad en general (con especial énfasis en las redes 5G)<sup>15</sup> y la protección de espacios públicos, incorporándose en esta última los nuevos riesgos como consecuencia de la utilización de aeronaves no tripuladas.

Esta coyuntura mucho más compleja que la de la última década, con amenazas en constante evolución, en la que las amenazas híbridas son y serán un continuo y en la que la radicalización o la lucha contra la delincuencia organizada y sus vínculos con el terrorismo seguirán siendo alguno de los desafíos esenciales, exige la identificación de políticas comunes que abandonen las ancestrales reticencias de los Estados miembros a la cesión de competencias en estas materias. Como se ha advertido desde la doctrina

en todos los ámbitos de la política antiterrorista existe una tensión permanente entre la necesidad de mejorar la cooperación y la reticencia de los Estados miembros a cesión de competencias y, dada la sensibilidad de la lucha antiterrorista para la seguridad nacional, los Estados miembros han mantenido el papel de la UE bajo un estricto control (ARGOMANIZ, J., BURES, O. Y KAUNERT, CH., 2015, 201)<sup>16</sup>.

## **2. LA ANTICIPACIÓN COMO MEDIDA ESENCIAL PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA RESPUESTA Y LA DETECCIÓN TEMPRANA**

La anticipación se configura como un elemento fundamental que permita mejorar la respuesta. Para ello, se identifican cuatro esferas interconectadas: la inteligencia estratégica y la evaluación de las amenazas, la evaluación de riesgos específicos, el refuerzo en la capacidad de detección temprana y, por último, la imprescindible integración de la previsión dentro de la propia política antiterrorista.

La evaluación de las amenazas residirá esencialmente en los servicios de inteligencia y seguridad nacionales, junto con el Centro de Inteligencia y de Situación de la UE (INTCEN). No puede desconocerse, en todo caso, que el Centro no tiene capacidad operativa, sino que su misión esencial es proporcionar análisis de inteligencia, alerta

---

<sup>14</sup> COM (2020) 797 final. Este primer informe se presentó en la misma fecha que la Agenda UE y muestra las vinculaciones evidentes entre ambos documentos.

<sup>15</sup> Debemos plantearnos incluso cómo la ciberdelincuencia vinculada con el espionaje industrial va a tener consecuencias inmediatas en lo que se ha venido en denominar un cambio en el paradigma estratégico de la Unión Europea al afectar directamente a su economía, comercio o al propio crecimiento en la zona. Sobre estas cuestiones véase, por ejemplo, Lee-Makiyama (2018).

<sup>16</sup> «*Across the counter-terror policy areas there is a running tension between the necessity to enhance cooperation and the reluctance of member states to relinquish competencies and, given the national security sensitivity of counter-terrorism, member states have generally 'kept the EU's role under tight control and constraints'*» (traducción del autor).

temprana y conocimiento de la situación al Alto Representante y al Servicio Europeo de Acción Exterior, a diversos órganos de decisión de la UE en los ámbitos de la Política Exterior y de Seguridad Común y de la Política Común de Seguridad y Defensa, y la lucha contra el terrorismo, así como a los Estados miembros de la UE (Nomikos, 2014, 8). Quizá sea el momento de avanzar hacia convertirse en una auténtica agencia habida cuenta del giro al que se encaminan las tareas de inteligencia. Como afirma Nomikos (2014, 12), después de un siglo en el que las categorías de información necesarias para los Estados nacionales y el análisis de las capacidades e intenciones civiles y militares han sido en gran medida las mismas, el trabajo de inteligencia en el futuro inmediato parece encaminarse a un horizonte diferente. Va a ser necesario enfrentarnos a lo que él denomina un enfoque evolutivo tanto de la formación del personal de inteligencia como de los métodos y sistemas de recopilación de información. Esa batalla no será posible afrontarla únicamente desde estructuras estatales, aunque eso supondrá, necesariamente, un cambio radical en los enfoques de las agencias nacionales de inteligencia. Téngase en cuenta, además, que las estructuras nacionales están llamadas a colaborar estrechamente con Europol, Eurojust<sup>17</sup>, el SEAE o el propio INTCEN; y esa colaboración no debe buscar únicamente mejorar la previsión y la respuesta, sino también contribuir al debate político e incluso posibilitar que los ciudadanos adquiramos una comprensión mucho más profunda de las amenazas a las que nos enfrentaremos.

Por otra parte, la anticipación pasa por evaluar acertadamente los denominados riesgos específicos. Es evidente que la resiliencia de las infraestructuras críticas<sup>18</sup> (para la que se desplegarán misiones asesoras de la UE sobre seguridad protectora) debe mejorarse. Pero además, hay al menos dos sectores que requieren, a juicio de la Comisión, de una particular protección: la seguridad aérea y la seguridad del transporte marítimo. Claro está que no serán estos los únicos sectores realmente en peligro. Como se señala en la también recientemente aprobada Estrategia de Ciberseguridad de la UE para la Década Digital<sup>19</sup>, el transporte, la energía y la salud, las telecomunicaciones, los servicios digitales y el sector financiero, la seguridad, los procesos democráticos, el espacio y la

---

<sup>17</sup> En 2019 Eurojust creó el Registro Judicial Antiterrorista llamado a convertirse «en una herramienta proactiva para garantizar la coordinación de los procesos judiciales transfronterizos contra el terrorismo» (Agenda UE, 24).

<sup>18</sup> La resiliencia de las infraestructuras críticas aparece configurada también como uno de los objetivos del pilar «protección». Para ello, la Comisión se dotará de «una serie de medidas destinadas a mejorar la resiliencia de los operadores frente a las amenazas físicas y digitales». No puede por menos llamar la atención la inconcreción de estas medidas que se refleja en la Agenda.

<sup>19</sup> JOIN (2020) 18 final.

defensa dependen en gran medida de los sistemas de redes e información que están cada vez más interconectados, y es evidente que serán objeto (ya lo son en la actualidad) de ciberataques. La situación es todavía más compleja (por no decir dramática) cuando se es consciente de que la UE

carece de una conciencia colectiva de la situación de las amenazas cibernéticas... En la actualidad, solo existe una asistencia operativa mutua entre los Estados miembros limitada y no existe ningún mecanismo operativo entre los Estados miembros y las instituciones, agencias y organismos de la UE en caso de crisis o incidentes cibernéticos transfronterizos a gran escala<sup>20</sup>.

En numerosas ocasiones se ha alertado de la necesidad de mejorar la seguridad y la protección del sistema de información del transporte marítimo de mercancías frente a la delincuencia y el terrorismo (Svilicic et al., 2019), lo que debería ser una prioridad tanto para la UE como para los demás Estados (Heymann et al., 2016), y que podría señalarse igualmente del transporte aéreo<sup>21</sup>. De hecho, en las Conclusiones del Consejo sobre la revisión del Plan de Acción relativo a la Estrategia de Seguridad Marítima de la Unión Europea, adoptadas por el Consejo de Asuntos Generales el 26 de junio de 2018<sup>22</sup>, se señalaba la necesidad de

evaluar y mejorar la resiliencia de las infraestructuras críticas del transporte marítimo, como la seguridad portuaria, líneas marítimas de comunicación, infraestructura energética, instalaciones en alta mar y redes y sensores de telecomunicaciones (como cables), incluso bajo el agua.

Por su parte, en relación al refuerzo de las capacidades de detección temprana y su vinculación con el papel de las nuevas tecnologías, la Agenda es consciente de que nos enfrentamos a una realidad diferente de la hasta ahora conocida. La irrupción de la inteligencia artificial (IA) y las potencialidades que esta abre en cuanto al tratamiento y análisis masivo de datos puede ser, desde luego, esencial. Su uso en los ámbitos de la identificación de posibles amenazas (personales o materiales) pero también en el establecimiento de algoritmos pertinentes y verificables en lo que a los contenidos terroristas en Internet se refiere, se configura como ineludible. Con todo, hay una cuestión que la Agenda únicamente apunta sin el desarrollo que sería deseable: deben tenerse en cuenta los aspectos de seguridad, pero «siempre con sujeción al respeto de los derechos fundamentales», siendo conscientes, además, que «las aplicaciones de IA deben ser desarrolladas y utilizadas con las debidas salvaguardias de los derechos y libertades, en cumplimiento de la legislación pertinente y con la documentación adecuada para

---

<sup>20</sup> *Ibid*, 4.

<sup>21</sup> Todas estas cuestiones aparecen recogidas en el reciente documento Input from the European Cyber Security Organisation (ECSO) to the Horizon Europe Programme – 2021-2027 disponible en <https://ecs-org.eu/documents/publications/5fdc4c5deb6f9.pdf>.

<sup>22</sup> ST 10494 2018 INIT.

determinar la legalidad de su uso». No podemos desconocer tampoco que el pasado día 21 de abril la Comisión ha presentado una propuesta de Reglamento para establecer normas armonizadas sobre la IA<sup>23</sup>. Entre los Sistemas de Alto Riesgo (SAR) que se identifican en la propuesta figuran, entre otros, las infraestructuras críticas que pueden poner en peligro la vida y la salud de los ciudadanos o los sistemas de identificación biométrica remota. La propuesta establece la necesidad de adoptar importantes medidas en relación a estos SAR antes de su comercialización, pero parecen alcanzar únicamente a los proveedores de servicios y no a las entidades (públicas o privadas) que hagan uso de ellas. Una vez más, no nos queda más remedio que confiar en la correcta aplicación de la IA y que su uso no trascienda la protección de derechos fundamentales.

Este temor se plantea también en la Agenda con ocasión del establecimiento de marcos de conservación de datos presente en el pilar de respuesta. Aun sabiendo que el Tribunal de Justicia ha identificado situaciones en las que la conservación de esos datos resulta admisible<sup>24</sup>, la Comisión es consciente de la necesidad de estudiar «las opciones disponibles para garantizar que los terroristas y otros delincuentes puedan ser identificados y rastreados al tiempo que se respeta el Derecho de la UE de conformidad con la interpretación del Tribunal de Justicia»<sup>25</sup>.

### **3. PREVENCIÓN DE LA RADICALIZACIÓN Y DEL EXTREMISMO VIOLENTO**

Es indudable que Internet se ha transformado en el principal mecanismo de difusión del terrorismo y del extremismo violento. La propuesta de Reglamento sobre la lucha contra la difusión de contenidos terroristas en línea que en estos momentos se está elaborando<sup>26</sup> pretende establecer «normas uniformes con el fin de luchar contra el uso indebido de los servicios de alojamiento de datos para la difusión entre el público de contenidos terroristas en línea», para lo que se identifican deberes tanto por parte de los prestadores del servicio como de las autoridades estatales competentes<sup>27</sup>. La Agenda es consciente de esta realidad, como lo es también de la necesidad de coordinar la acción de la UE en relación a los socios internacionales y los Estados miembros. Pero tampoco se

---

<sup>23</sup> COM(2021) 206 final; 2021/0106 (COD).

<sup>24</sup> A partir, eso sí, «de obligaciones claras y proporcionales establecidas en la ley y sujetas a estrictas salvaguardias materiales y procedimentales» (Agenda UE, 23).

<sup>25</sup> En la propia Agenda se da cuenta de la Declaración conjunta de noviembre de 2020 sobre los atentados terroristas en Europa que acababan de suceder y en la que los ministros de Interior de la UE subrayaban «la importancia de conservar, recopilar, poner en común y analizar los datos, respetando siempre los derechos fundamentales y la jurisprudencia pertinente».

<sup>26</sup> COM(2018) 640 final; 2018/0331 (COD).

<sup>27</sup> Para un comentario actualizado de la propuesta, véase Teruel (2020).

olvida de la función que deben cumplir las comunidades locales o los espacios de educación no formal como ámbitos privilegiados en la lucha contra la radicalización; de este modo, las medidas penales debieran venir acompañadas de políticas públicas en materia de educación, porque como nos recuerda Teruel Lozano, «la pura represión, sin ir acompañada de otras medidas, puede incluso presentar efectos contraproducentes».

La lucha contra la radicalización en los centros penitenciarios y la situación de los combatientes extranjeros y sus familiares también es objeto de tratamiento. La UE actuará esencialmente como mecanismo de apoyo de las políticas estatales, pero nos preocupa sobremanera la indefinición que parece apuntarse en relación, en particular, con los hijos de los combatientes. La ausencia de criterios europeos comunes o en muchos casos la mera negativa a su repatriación es, a un tiempo, no sólo ir en contra de un imperativo moral (cuando no jurídico) sino que, además, «no repatriarlos a pesar del problema de seguridad puede contribuir a movilizarlos más y alimentar las denuncias de estigmas y odios. Dejar a los niños en campos no solo prolonga su sufrimiento sino que se ven abocados al adoctrinamiento» (Martínez, 2019). Sin embargo, tampoco podemos desconocer que como afirma Molina Serrano, su vuelta

conlleva también varios desafíos, ya que deben ser previamente identificados y hay que tener en cuenta que, en el caso de que sean mayores de 9-10 años, seguramente han recibido adoctrinamiento e instrucción militar, por lo que es muy difícil calcular el riesgo que suponen una vez se encuentren en territorio europeo (Molina Serrano, 2020, 4).

La coordinación de toda esta actividad se encomienda a un futurible Centro de conocimientos de la UE en materia de prevención de la radicalización, como eje de difusión de conocimientos y buenas prácticas, espacio de investigación o de cooperación con líderes comunitarios y religiosos e incluso como un elemento más de apoyo a las organizaciones de víctimas.

#### **4. PROTEGER. HACIA LA REDUCCIÓN DE LAS VULNERABILIDADES**

Por la propia naturaleza del objeto terrorista, los atentados buscan desarrollarse en el entorno de espacios públicos. Por ello resulta necesario acometer un cambio importante en el diseño del urbanismo para que la protección sea lo más eficaz posible pero sin tener que recurrir a vivir encerrados en fortines. La Agenda identifica de un modo particular la protección de los lugares de culto, al tiempo que plantea el lanzamiento de una iniciativa en materia de seguridad y resiliencia del espacio urbano en coordinación con las autoridades locales y regionales. Este *compromiso de la UE en materia de seguridad y*

*resiliencia urbana*<sup>28</sup> es una de las pocas iniciativas que contiene una previsión de financiación, al disponer la movilización tanto del Fondo de Seguridad Interior como de los fondos de la política de cohesión<sup>29</sup>.

La vulnerabilidad de la UE también viene definida por una falta de seguridad en nuestras fronteras exteriores, algo que la Agenda, además, vincula con el número todavía significativo de ciudadanos de la UE que viajaron a Siria e Irak para incorporarse a grupos yihadistas y aún no han regresado.

La modernización y mejora en la gestión de las fronteras exteriores se posiciona como una prioridad esencial en el futuro inmediato. Cuando en 2016 se sentaron las bases de lo que se llamó el nuevo modelo de fronteras inteligentes<sup>30</sup> y la posterior adopción del Sistema de Entradas y Salidas (SES) y del Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (SEIAV), se atisbaba ya un horizonte en el que la identificación de nacionales de terceros países o incluso de los viajeros exentos de visado se realice de modo inmediato y, lo que es más importante, pueda ser utilizado por todos los cuerpos y fuerzas de seguridad encargados de la gestión de las fronteras. Si a ello se une la puesta en marcha del sistema ECRIS-TCN<sup>31</sup> y el hecho de que continúen en vigor el Sistema de Información de Visados (VIS), Eurodac o el Sistema de Información de Schengen (SIS, reformado en 2018), estamos en presencia de un volumen ingente de información sobre personas sospechosas de cometer actos terroristas o relacionadas con ellas. El establecimiento de *un marco para la interoperabilidad de los sistemas de información de la UE en el ámbito de las fronteras y los visados* como consecuencia de la adopción del Reglamento (UE) 2019/817 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2019, basado en un Portal Europeo de Búsqueda, un Servicio de Correspondencia Biométrica Compartido, un Registro Común de Datos de Identidad y un Detector de Identidades Múltiples, parece cerrar el círculo de un Gran Hermano que permitirá el uso de la información de modo mucho más sistemático y efectivo<sup>32</sup>.

---

<sup>28</sup> Es la denominación que se utiliza en la Agenda (p. 12).

<sup>29</sup> En la Agenda se determina que «las inversiones derivadas de las estrategias integradas de desarrollo urbano sostenible representarán, de acuerdo con la propuesta la Comisión, más del 6 % de las asignaciones del Fondo Europeo de Desarrollo Regional».

<sup>30</sup> Comunicación de la Comisión «Sistemas de información más sólidos e inteligentes para la gestión de las fronteras y la seguridad», COM(2016) 205 final.

<sup>31</sup> Se trata del sistema centralizado para la identificación de los Estados miembros que poseen información sobre condenas de nacionales de terceros países y apátridas regulado por el Reglamento (UE) 2019/816 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019.

<sup>32</sup> La gestión operativa de toda esta información se llevará a cabo por la Agencia de la Unión Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el Espacio de Libertad, Seguridad y

El último de los elementos que identifica la Agenda UE en relación al pilar de protección viene determinado por la necesidad de privar a los terroristas de los medios para atacar. La adopción de un reglamento de ejecución que permita poner en marcha un sistema de intercambio de información entre los Estados miembros relativo a las denegaciones de autorizaciones para la adquisición de armas de fuego va en esa dirección<sup>33</sup>. Como lo hace también el hecho de que los Estados ejecuten las disposiciones relativas a las restricciones al acceso a precursores de explosivos de los que se ha ido dotando la UE, calificada en la propia Agenda como «la legislación más avanzada del mundo» en este ámbito, y que ha comenzado a desplegar todos sus efectos a partir de la entrada en vigor el 1 de febrero de este mismo año del Reglamento (UE) 2019/1148 sobre la comercialización y la utilización de precursores de explosivos.

Con todo, la mayor preocupación a la que debemos enfrentarnos es la posible utilización en un futuro de materiales químicos, biológicos, radiológicos o nucleares (QBRN) en las acciones terroristas. La UE es, en la actualidad, el principal patrocinador del proyecto de Naciones Unidas tendente a promover la universalización y la aplicación efectiva del Convenio Internacional para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear. Pero, además, la Unión es consciente de que Internet seguía siendo un espacio privilegiado para el intercambio de información sobre la utilización de estos materiales<sup>34</sup>, y los materiales nucleares y radiactivos robados o perdidos<sup>35</sup> seguían siendo una preocupación a nivel global. Aunque sistemáticamente se ha sostenido que resultaría difícil el uso de materiales QBRN en un acto terrorista, en la actualidad se ha demostrado que algunos materiales biológicos o químicos cuya producción es relativamente sencilla podrían encontrar fácilmente aplicación en un acto terrorista; así, por ejemplo, las toxinas

---

Justicia (eu-LISA), creada por el Reglamento (UE) 1077/2011, derogado por el Reglamento (UE) 2018/1726, de 14 de noviembre. Toda la información de la Agencia puede consultarse en <https://eulisa.europa.eu/>.

<sup>33</sup> Esta actuación se complementará con la adopción del Plan de Acción de la UE sobre el Tráfico de Armas de Fuego (COM (2020) 608 y Anexos 1 a 4), abierto no sólo a los Estados miembros sino también a los socios de Europa Sudoriental (Balcanes Occidentales, Moldavia y Ucrania), espacio geográfico este último en el que se ha desarrollado un alto riesgo de tráfico de armas de fuego que afecta directamente al territorio UE.

<sup>34</sup> Europol, 2020, 20. Por su parte, en la actual Estrategia Nacional contra el Terrorismo 2019 (BOE, nº 49 de 26 de febrero de 2019) se llama a fortalecer las medidas de control sobre el acceso a armas y explosivos, así como de sus precursores y de sustancias QBRN en los espacios comunes globales, especialmente en el ciberespacio.

<sup>35</sup> Lo que en el *European Union terrorism situation and trend. Report 2020* se denomina «out of regulatory control» (Europol, 2020, 21).

vegetales (en particular la ricina) han sido objeto de interés por parte de grupos terroristas (Vasileva, 2019)<sup>36</sup>.

## **5. RESPONDER. DE LA ACTUACIÓN COORDINADA AL APOYO A LAS VÍCTIMAS**

Probablemente el reforzamiento de la cooperación entre las diferentes estructuras policiales, de seguridad e información sea uno de los elementos que va a tener una mayor proyección en el conjunto de medidas que se han diseñado. Y en este contexto, el papel de Europol sale claramente reforzado. En la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/794 en lo que se refiere a la cooperación de Europol con entidades privadas, el tratamiento de datos personales por Europol en apoyo de investigaciones penales y el papel de Europol en materia de investigación e innovación»<sup>37</sup> se identifican cuáles van a ser los objetivos que se persiguen con las medidas que se adopten:

- «permitir que Europol coopere eficazmente con las entidades privadas para poner remedio a la falta de cooperación efectiva entre estas y las autoridades policiales en la lucha contra el uso de servicios transfronterizos, como los servicios de comunicación, bancarios o de transporte, por parte de los delincuentes;
- permitir que Europol apoye eficazmente a los Estados miembros y sus investigaciones con el análisis de conjuntos de datos grandes y complejos, abordando la dificultad que los macrodatos plantean a las autoridades policiales;
- reforzar el papel de Europol en la investigación y la innovación, abordando las lagunas pertinentes para la acción coercitiva;
- reforzar la cooperación de Europol con terceros países en situaciones específicas y caso por caso para prevenir y combatir los delitos comprendidos en el ámbito de los objetivos de Europol;
- dejar bien claro que, en aquellos casos específicos en que Europol considere que debe abrirse una investigación penal, podrá solicitar a las autoridades competentes de un Estado miembro que inicien, realicen o coordinen la investigación de un delito que lesione un interés común protegido por una política de la Unión, sin necesidad de que el delito en cuestión tenga una dimensión transfronteriza ;
- reforzar la cooperación de Europol con la Fiscalía Europea;
- seguir reforzando el marco de protección de datos aplicable a Europol;
- seguir reforzando el control parlamentario y la rendición de cuentas de Europol».

Por su parte, la cooperación policial está directamente vinculada con la cooperación transfronteriza y prevé realizarse tanto a través de las redes actualmente existentes<sup>38</sup> como

---

<sup>36</sup> En la Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad 2020, se da cuenta de cómo en los últimos dos años se han producido varios casos de intentos de adquisición de algunos de estos materiales (generalmente toxinas vegetales), tanto en Europa (Francia, Alemania, Italia) como en otros países (Túnez, Indonesia) y se prevé que la Comisión estudie la posibilidad de restringir el acceso a determinados productos químicos peligrosos que podrían utilizarse para perpetrar atentados (p. 20).

<sup>37</sup> COM (2020) 796 final. 2020/0349 (COD). La propuesta se adoptó en la misma fecha que la Agenda.

<sup>38</sup> Fundamentalmente la Red ATLAS, cuya base jurídica se encuentra en la Decisión 2008/617/JAI del Consejo de 23 de junio de 2008 sobre la mejora de la cooperación entre las unidades especiales de intervención de los Estados miembros de la Unión Europea en situaciones de crisis (DOUE, L 210/73 de 6 de agosto de 2008).

a partir de la elaboración de un código de cooperación policial que se establecería a lo largo de este año.

Evidentemente, la mejora del operativo policial debe ir acompañada de un refuerzo en el intercambio de información. Van a ser varios los escenarios en los que ese intercambio se desarrolle, pero resulta indudable que la participación de alguna de las agencias JAI<sup>39</sup> (Europol, Eurojust y Frontex principalmente) están llamadas a ocupar un papel relevante<sup>40</sup>, como lo tendrá también la colaboración con la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol).

En este marco general, no es menos importante la previsión de la Comisión en cuanto a ampliar el mandato de la Fiscalía Europea<sup>41</sup> a los delitos de terrorismo transfronterizo. Este punto, sin embargo, nos plantea alguna duda que, probablemente, la Comisión resuelva sin dificultad en el futuro, pero que en estos momentos puede mostrar una excesiva falta de concreción (cuando no una mera imposibilidad de cumplimiento). En primer lugar, en ningún momento se realiza una determinación exacta de a qué nos estamos refiriendo con el concepto de delitos de terrorismo transfronterizo y desconocemos si su alcance es el mismo que se aplica cuando la Agenda analiza la acción de los puntos focales nacionales sobre armas de fuego<sup>42</sup>. En segundo lugar, y esto es lo realmente importante a nuestro juicio, la competencia material de la Fiscalía Europea<sup>43</sup> está en estos momentos muy alejada de la cuestión terrorista, salvo que utilicemos una interpretación extensa de la posible afección a los intereses financieros de la Unión a la que se refiere el Reglamento. Pero además, si revisamos la competencia territorial y personal de la Fiscalía Europea tal y como se definen en el artículo 23, también nos podemos encontrar muy lejos del elemento transfronterizo que parece exigir la Agenda UE.

La cuestión es todavía más desconcertante cuando la Agenda se detiene en identificar los mecanismos que están llamados a detectar e investigar las vías de financiación del

---

<sup>39</sup> Sobre estas Agencias véase Pi Llorens (2017).

<sup>40</sup> Esa colaboración se beneficiará de la implantación de una plataforma digital habilitada al efecto

<sup>41</sup> Sobre la Fiscalía Europea véase, entre otros, Estévez Mendoza (2017).

<sup>42</sup> En ese contexto la Agenda afirma que los puntos focales nacionales sobre armas de fuego garantizarán la cooperación interdepartamental y el intercambio transfronterizo, utilizando el concepto «transfronterizo» como aquel que se desarrollan «a través de cualquier frontera aunque también significa, específicamente, temas que afecten específicamente a regiones a ambos lados de una frontera interior o exterior compartida» (p. 16).

<sup>43</sup> La competencia aparece definida en el artículo 22 del Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea (DOUE, L 283/1, de 31 de octubre de 2017).

terrorismo. Si bien apunta a la constitución de un mecanismo de coordinación y apoyo a las unidades de inteligencia financiera de la UE y el establecimiento de una red de investigadores financieros para la lucha contra el terrorismo, en ningún momento se señala la posibilidad de que la Fiscalía Europea intervenga en la cuestión. Es correcto, a nuestro juicio, que el Centro Europeo para Delitos Financieros y Económicos (dependiente de Europol), tenga un papel esencial en la investigación. Como lo es la conveniencia de profundizar en el Programa de seguimiento de la financiación del terrorismo puesto en marcha en 2013. Pero no es menos cierto que la Fiscalía Europea tiene competencia para investigar, acusar y en su caso llevar a juicio a los autores de delitos que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión. Como ha sostenido Pérez Marín (2019), partiendo de la premisa de que la Fiscalía Europea no es el órgano competente para investigar los delitos de financiación del terrorismo ni los relativos a actividades terroristas, lo cierto es que «el terrorismo puede ser financiado -como realmente ocurre- a través del blanqueo de cantidades procedentes de actividades delictivas de las que puede derivarse, también, un daño para los intereses financieros de la Unión».

El último de los componentes del pilar de respuesta está relacionado con el apoyo a las víctimas. A partir de lo establecido en la Estrategia sobre derechos de las víctimas (2020-2025)<sup>44</sup>, se plantea la necesidad de configurar puntos de contacto únicos a nivel nacional que garanticen una mejora de la cooperación y coordinación de las víctimas.

## **6. EL «QUINTO PILAR» TRANSVERSAL REFORZAR LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL**

Es indudable que la ingente tarea que tienen por delante las instituciones europeas, y en particular la Comisión, no puede realizarse al margen de los mecanismos de cooperación colectiva. En este sentido la Agenda identifica tanto espacios geográficos preferentes de cooperación (los socios de los Balcanes occidentales, los países del Mediterráneo meridional o los del África subsahariana y Asia, entre otros) como foros en los que desarrollarla<sup>45</sup> e incluso lo que la Agenda llama «socios estratégicos clave»<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> COM(2020) 258 final, de 24 de junio de 2020.

<sup>45</sup> Sin olvidar por supuesto los mecanismos de Naciones Unidas, es evidente que nuestros interlocutores preferentes serán, en particular, la OTAN, el Foro Mundial contra el Terrorismo o la Coalición Mundial contra el Daesh.

<sup>46</sup> Estados Unidos, Canadá y Nueva Zelanda.

## 7. A MODO DE CONCLUSIÓN

La UE se va a enfrentar en el futuro inmediato a nuevos retos para los que parece estar bien preparada. La Agenda supone la actualización de la acción europea a un nuevo modo de entender la acción terrorista, mucho más presente en el ciberespacio, y en el que la anticipación y la prevención se demuestran esenciales. El enorme número de estructuras que actúan en estos momentos junto con aquellas cuyo nacimiento es sólo cuestión de tiempo puede asegurar el éxito de la acción; pero éste va a estar mediatizado por el interés real que demuestran los Estados en cuanto a compartir recursos e información. La Agenda lo identifica de un modo muy claro: «hace falta unidad». La coordinación *ad intra* de la organización parece asegurada; pero esto no es tan evidente en lo que respecta a la acción estatal. La propia Comisión es consciente de ello cuando escribe:

«Si bien la Agenda anuncia una serie de nuevas medidas, la aplicación y ejecución siguen siendo fundamentales, y debe hacerse un esfuerzo conjunto para garantizarlas, desde la rápida adopción y aplicación del marco jurídico a la aceleración del impacto de las medidas sobre el terreno».

Si los europeos no somos capaces de identificar al enemigo común no sólo está en riesgo la vida de muchos ciudadanos (lo que ya de por sí es suficiente), sino que pueden verse afectadas las bases mismas de nuestra convivencia. El terrorismo hoy no sólo juega con la vida. Juega con la democracia, con el estado de derecho, con los mercados. En definitiva, pone en peligro todo lo que nos define como ciudadanos europeos. Ese es el reto.

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARGOMANIZ, J., El proceso de institucionalización de la política antiterrorista de la Unión Europea. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 91, pp. 125-145.
- ARGOMANIZ, J., BURES, O. Y KAUNERT, CH. (2015) A Decade of EU Counter-Terrorism and Intelligence: A Critical Assessment. *Intelligence and National Security*, 2015, vol. 30, nº 2-3, pp. 191-206. Disponible en <http://dx.doi.org/10.1080/02684527.2014.988445>.
- DE CASTRO RUANO, J.L. (2011). La Unión Europea frente al terrorismo global, respuesta multidimensional ante una amenaza cada vez más presente. En C. Gutiérrez Espada (dir.) y M.J. Cervell Hortal (coord.). *Derecho Internacional, alianza de civilizaciones y terrorismo global*. Murcia. DM, pp. 91-126.
- DE CASTRO RUANO, J.L. (2013). La interacción Naciones Unidas y Unión Europea en materia de lucha contra el terrorismo global. En A. Blanc Altermir (Dir.), *Las relaciones entre las Naciones Unidas y la Unión Europea: seguridad, cooperación y derechos humanos*. Madrid. Tecnos, pp. 272-297.
- DELIVET, Ph. (2015). L'Union européenne et la lutte contre le terrorisme. *Question d'Europe*, nº 372, 23 de noviembre de 2015, pp. 1-6. Disponible en <https://www.robert-schuman.eu/fr/doc/questions-d-europe/qe-386-fr.pdf>.
- ESTÉVEZ MENDOZA, L.M. (2017). La instauración de la fiscalía europea como cooperación reforzada: problemas orgánicos y procesales. *Revista de Estudios Europeos*, nº extraordinario monográfico, pp. 106-122. Disponible en <http://www.ree-uva.es/images/numeros/2017-1/2017-em-1-106-122.pdf>.

- HEYMANN, E., MILLER, B. P., ALGHAZZAWI, M. J., E INCERTIS, D. (2016). Addressing the cybersecurity of Maritime shipping. *2016 European Transport Conference*.
- LEE-MAKIYAMA, H. (2018): Stealing thunder: Cloud, IoT and 5G will change the strategic paradigm for protecting European commercial interests. Will cyber espionage be allowed to hold Europe back in the global race for industrial competitiveness?, *European Centre for International Political Economy (ECIPE), Occasional Paper*, 2/18. Disponible en <http://hdl.handle.net/10419/202457>.
- MARTÍN MARTÍNEZ, M. (2009). Terrorismo y derechos humanos en la Unión Europea y en el Consejo de Europa: ¿marcos de referencia mundial?. En *Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz*, pp. 395-426.
- MOLINA SERRANO, P.J. (2020). La Unión Europea y su aproximación integral para afrontar el problema de los retornados. El caso francés. *Documento de Opinión IEEE 05/2020*. Disponible en [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2020/DIEEEO05\\_2020PABMOL\\_retornados.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO05_2020PABMOL_retornados.pdf).
- NOMIKOS, J.M. (2014). European Union Intelligence Analysis Centre (INTCEN): Next stop to an Agency?. *Journal of Mediterranean and Balkan Intelligence*, pp. 5-13. Disponible en <https://rieas.gr/images/editorial/NomikosEUintelligence15.pdf>.
- PÉREZ BERNÁRDEZ, C. (2012a). El collage de la política antiterrorista de la Unión Europea: una aproximación jurídica. En M. Pérez González (dir.) y E. Conde Pérez (coord.), *Lucha contra el terrorismo, Derecho Internacional Humanitario y Derecho Penal Internacional*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 173-225.
- PÉREZ BERNÁRDEZ, C. (2012b). La difícil coordinación de la política antiterrorista de la Unión Europea. En E. Conde Pérez (Dra.) y S. Iglesias Sánchez (Coord.), *Terrorismo y legalidad internacional*. Madrid, Dykinson, pp. 127-157.
- PÉREZ MARÍN, M.A. (2019). La competencia de la Fiscalía Europea: criterios materiales y territoriales para su determinación. *Revista Internacional Consinter de Direito*, año V, n° VIII. Disponible en [https://revistaconsinter.com/es/revistas/ano-v-numero-viii/direito-publico/la-competencia-de-la-fiscalia-europea-criterios-materiales-y-territoriales-para-su-determinacion/#\\_ftn40](https://revistaconsinter.com/es/revistas/ano-v-numero-viii/direito-publico/la-competencia-de-la-fiscalia-europea-criterios-materiales-y-territoriales-para-su-determinacion/#_ftn40).
- PI LLORENS, M. (2017). El nuevo mapa de las agencias europeas del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 56, pp. 77-117.
- PIERNAS LÓPEZ, J.J. (2018). La vuelta de la UE a reaccionar frente a atentados y la Directiva (UE) 2017/541 relativa a la lucha contra el terrorismo. *Revista General de Derecho Europeo*, 44, pp. 55-93.
- RAMÓN CHORNET, C. (2017). La reciente evolución de la estrategia antiterrorista, test de la estrategia global de seguridad de la UE. *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 33, pp. 103-126.
- RODRÍGUEZ-IZQUIERDO SERRANO, M. (2010). El terrorismo en la evolución del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 36, pp. 531-539.
- SVILICIC, B, KAMAHARA, J., ROOKS, M. Y YANO, Y. (2019). Maritime Cyber Risk Management: An Experimental Ship Assessment, *The Journal of Navigation*, pp. 1-13.
- TERUEL LOZANO, G.M. (2020). Una lectura garantista de las nuevas tendencias en la lucha europea contra la difusión de mensajes terroristas en internet, *Revista De Derecho Constitucional Europeo*, n° 34, julio-diciembre. Disponible en [https://www.ugr.es/~redce/REDCE34/articulos/05\\_TERUEL.htm#uno](https://www.ugr.es/~redce/REDCE34/articulos/05_TERUEL.htm#uno).
- TINOCO PASTRANA, A. (2016). La lucha contra el terrorismo en la Unión Europea desde una perspectiva procesal. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, año 18, n° 36, segundo semestre de 2016, pp. 439-463.
- URREA CORRES, M. (2017). Una aproximación a la estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea a partir de la respuesta de la Unión y sus Estados al terrorismo internacional. *Cuadernos de Estrategia*, n° 184, pp. 265-300.

VASILEVA, P. (2019). Terrorist chemical, biological, radiological and nuclear (CBRN) threat to Europe. *International Scientific Journal Security & Future*. Año III, nº 3, pp. 92-95. Disponible en <https://stumejournals.com/journals/confsec/2019/3/93.full.pdf>.

#### **ANEXO BIBLIOGRÁFICO**

COMISIÓN EUROPEA (2020, 9 de diciembre), *Unión de la Seguridad: Agenda de Lucha contra el Terrorismo y refuerzo de Europol para impulsar la resiliencia de la UE*, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/eS/ip\\_20\\_2326](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/eS/ip_20_2326).

EUROPOL (2020), *European Union terrorism situation and trend. Report 2020*, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-te-sat-2020>.

INSTITUTE FOR ECONOMICS & PEACE, *Global Terrorism Index 2020. Measuring the impact of terrorism*, <https://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2020/11/GTI-2020-web-1.pdf>.

MARTÍNEZ, S. (2019), Europa esquivó la repatriación de los hijos de los yihadistas, *El Periódico*, 17 de noviembre de 2019, Disponible en <https://www.elperiodico.com/es/internacional/20191115/europa-calla-frente-a-la-repatriacion-de-los-hijos-de-los-yihadistas-europeos-7737692>.

SUANZES, P.R. (2016), El terrorismo parasita hasta la crisis de refugiados, *El Mundo*, 15 de enero de 2016. Disponible en <https://www.elmundo.es/internacional/2016/01/25/56a6671346163f321e8b4659.html>.

# **REFLEXIONES SOBRE LA UNIÓN EUROPEA Y SU POSICIONAMIENTO FRENTE A LA CONVERGENCIA DEL YIHADISMO Y LA EXTREMA DERECHA**

## **REFLECTIONS ON THE EUROPEAN UNION AND ITS POSITIONING IN FRONT OF THE CONVERGENCE OF JIHADISM AND THE FAR- RIGHT**

**Manuel José Gazapo Lapayese<sup>1</sup>**  
28 de abril de 2021

### **RESUMEN**

Para la Unión Europea la pandemia del SARS-CoV-2 ha tenido un impacto distorsionador en el control y seguimiento de las amenazas y riesgos a su seguridad. Si se realiza una fotografía panorámica de la realidad securitaria de la Unión Europea, se puede observar que algunos Estados Miembros han desatendido la materialización física y virtual de la convergencia entre el terrorismo de etiología yihadista y el terrorismo de extrema derecha. El supremacismo blanco y el neonazismo están cristalizándose de nuevo como amenazas de primer nivel tanto en el plano europeo como en plano internacional, hecho que coincide con el resurgir del terrorismo de etiología yihadista que ha seguido operando en tiempos de Covid. Esta situación hace necesaria una reflexión en torno a la retroalimentación de estos dos fenómenos terroristas diametralmente opuestos y el modo en el que la Unión Europea les está haciendo frente a través de su arquitectura legal.

**PALABRAS CLAVE:** Unión Europea, terrorismo, yihadismo, extrema derecha, seguridad.

### **ABSTRACT**

For the European Union, the SARS-CoV-2 pandemic has had a distorting impact on the control and monitoring of threats and risks to its security. If we take a panoramic photograph of the security reality of the European Union, we can observe that some Member States have neglected the physical and virtual materialization of the convergence between jihadist terrorism and extreme right-wing terrorism. White supremacism and neo-nazism are once again crystallizing as critical threats at the European and international level, a fact that coincides with the resurgence of jihadist terrorism, which has continued to operate during the Covid. This situation makes it necessary to reflect on the feedback from these two diametrically opposed terrorist phenomena and the way in which the European Union is dealing with them through its legal architecture.

**KEYWORDS:** European Union, terrorism, jihadism, far-right, security.

---

<sup>1</sup> Doctor en Relaciones Internacionales y Director del International Security Observatory.  
PhD in International Relations and Director of the International Security Observatory.

## 1. INTRODUCCIÓN

El presente texto busca identificar cómo la Unión Europea está gestionando la preocupante e inquietante relación simbiótica entre el terrorismo de etiología yihadista y el terrorismo supremacista blanco.

En el momento de la redacción de estas líneas, la sociedad europea se encuentra afrontando la cuarta ola de la pandemia del SARS-CoV-2, la cual ha tenido un significativo impacto distorsionador en la percepción de otras amenazas existentes y previamente identificadas en nuestras Estrategias de Seguridad tanto europeas como nacionales: El problema se encuentra en que la pandemia no sólo está teniendo efectos colaterales en el ámbito económico y político, sino que también está provocando un seísmo en el plano de la seguridad (inter)nacional debido a que amenazas tan desafiantes como el yihadismo o los extremismos ideológicos de derechas e izquierdas, no están recibiendo la atención apropiada y, por tanto, no están siendo gestionadas de manera eficiente y eficaz.

Por un lado, el hecho de que el coronavirus esté copando las portadas de los grandes periódicos y abra las cabeceras de todos los telediarios no quiere decir que el fenómeno del terrorismo de etiología yihadista haya visto reducidas sus capacidades. La experiencia nos demuestra que organizaciones terroristas como Daesh o Al Qaeda se han manifestado siempre como entidades resilientes con gran capacidad de adaptación al medio (Núñez, 2018). Su capacidad de expansión se ha mostrado imperturbable en la zona del Sahel, Somalia, Afganistán, Mozambique, Indonesia etc. A este respecto, no debe obviarse ni olvidarse que diferentes Estados Miembros de la Unión Europea tienen importantes inversiones financieras en África, Oriente Medio y Sudeste Asiático, espacios y localizaciones que se han visto transformados en cápsulas de entrenamiento por parte de grupos yihadistas, mientras que en Europa las autoridades estaban inmersas en poner freno a la pandemia. A todo esto hemos de sumar que en septiembre de 2021 será el 20 aniversario de los ataques contra el Pentágono y el *World Trade Center* de Nueva York, lo cual debe empujarnos a pensar que habrá un nuevo pico de atentados yihadistas que busquen materializarse en esas fechas para aprovechar el simbolismo de la misma e incrementar el impacto psicológico de unos hechos que aún hoy no han sanado, y que si lo han hecho, siguen palpitando en la memoria física y psicológica de cada uno de los supervivientes y los testigos de aquella masacre (Gil, 2017).

2021 vivirá una reactivación de los niveles de riesgo. Este repunte será catalizado por las consecuencias de la COVID-19, y la situación ofrecerá sustanciales oportunidades a los actores que pueden encontrarse detrás de las amenazas y los riesgos a la seguridad (Crump, 2020, 22 de diciembre)<sup>2</sup>.

Por otro lado, habiendo dibujado algunos trazos en torno a la problemática del terrorismo yihadista -que los estudios estiman que será de nuevo el principal reto securitario durante los años venideros por su capacidad de provocar muertes después de materializar atentados-, hemos de señalar la segunda amenaza que debe captar nuestra atención y exigimos un ímprobo trabajo de análisis y prospectiva. Hablamos del extremismo supremacista blanco, fenómeno que desde 2015 ha ido creciendo de manera constante tanto en Estados Unidos (Belew, 2018) como en Europa.

Las últimas alteraciones sociales y económicas derivadas del coronavirus han alimentado la polarización política de la sociedad favoreciendo que los extremistas supremacistas encuentren un contexto social especialmente favorecedor para el reclutamiento de nuevos simpatizantes que apoyen -como explicaremos más adelante- sus teorías encaminadas a una limpieza étnica del viejo continente o a un choque de civilizaciones contra los invasores de Europa.

Estados miembros de la UE como Alemania, Grecia, Italia, Hungría, Austria, Francia o España son espacios dónde la extrema derecha está viviendo un significativo cambio de paradigma ya que ha pasado de actuar en las sombras a constituirse como un actor que cada vez gana o genera mayor resonancia social (Tamayo, 2020), especialmente en el mundo de Internet y las redes sociales

La continua llegada de migrantes procedentes del otro lado del Mediterráneo -que escapan de sus lugares de origen por el terrorismo, el crimen organizado y las dictaduras-, las campañas de desinformación en Internet (Watts, 2019), las teorías conspirativas procedentes de Estados Unidos, la inexistencia de paquetes económicos que ayuden verdaderamente a los pequeños empresarios sumergidos en la crisis, la inefectiva gestión del reparto de vacunas o la ausencia de una respuesta coherente por parte de Bruselas a muchas de las demandas de los ciudadanos europeos, han acabado por constituir una tormenta perfecta o un caldo de cultivo donde el ideario alternativo de la extrema derecha germina, desgraciadamente, con enorme facilidad.

---

<sup>2</sup> La traducción ha sido realizada por el autor: *2021 will see a revival in risk levels. This upturn will be catalyzed by the consequences of COVID-19, with the situation offering substantial opportunities to would-be threat actors.*

Como se expondrá metodológicamente a lo largo de este capítulo, el supremacismo blanco está viviendo ya un nuevo resurgir, un nuevo momento álgido en su historia, que lamentablemente coincide con el resurgir del terrorismo de etiología yihadista. Por todo ello, se hace estrictamente necesario reflexionar sobre cómo la Unión Europea va a hacer frente a dos fenómenos terroristas diametralmente opuestos pero cuya retroalimentación es una realidad tangible.

## **2. LA UNIÓN EUROPEA FRENTE AL TERRORISMO: ARQUITECTURA LEGAL E INSTRUMENTOS DISPONIBLES.**

### **2.1. El problema de origen en la lucha contraterrorista europea**

Para visualizar adecuadamente la forma en la que Unión Europea hace frente al yihadismo y al neonazismo, hemos de entender que sus capacidades no son totales, sino que, proceden de la cesión limitada y voluntaria de poder por parte de los Estados Miembros. Al igual que otras muchas áreas, esto provoca que la arquitectura legal de la UE en la lucha contra el terrorismo no sea tan eficaz, eficiente y resiliente como podría desearse.

Todos los instrumentos y recursos que la Unión tiene a su disposición en la lucha contraterrorista proceden o emanan del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y del Tratado de la Unión Europea (TUE):

En el primer documento, el Tratado de Funcionamiento, aparecen descritas de forma sucinta las bases sobre las que se asienta la esencia de la lucha contra las amenazas terroristas. En el Título V, que lleva por título «Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia», el fenómeno del terrorismo aparece referenciado como uno de los hechos más preocupantes a los que la Unión Europea debe hacer frente. Por ello, se establece la necesidad de elaborar, diseñar y constituir unas reglas mínimas comunes que permitan un esfuerzo contraterrorista real y resolutivo.

El Parlamento Europeo y el Consejo podrán establecer, mediante directivas adoptadas con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales y de las sanciones en ámbitos delictivos que sean de especial gravedad y tengan una dimensión transfronteriza derivada del carácter o de las repercusiones de dichas infracciones o de una necesidad particular de combatirlas según criterios comunes. Estos ámbitos delictivos son los siguientes: el terrorismo, la trata de seres humanos y la explotación sexual de mujeres y niños, el tráfico ilícito de drogas, el tráfico ilícito de armas, el blanqueo de capitales, la corrupción, la falsificación de medios de pago, la delincuencia informática y la delincuencia organizada (TFUE, Artículo 83)<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, aprobado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007 y entrado en vigor el 1 de diciembre de 2009.

En el segundo documento, el Tratado de la Unión Europea (TUE), aparece un matiz de capital importancia; y es que a la hora de la verdad se puede observar que las competencias de la Unión están limitadas en materia de seguridad. La protección de la seguridad nacional es competencia y responsabilidad de cada uno de los Estados Miembros.

La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional. Respetará las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional. En particular, la seguridad nacional seguirá siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro (TUE, Artículo 4.2)<sup>4</sup>.

Esta contradicción o incongruencia entre las competencias que se desean otorgar a la Unión Europea y lo que los Estados en verdad conceden, muestran el origen del principal problema que tiene la Unión a la hora de hacer frente al terrorismo yihadista y al terrorismo de extrema derecha: no existe una base legal plenamente dotada, organizada y compartida que permita llevar a cabo operaciones rápidas, sólidas, coordinadas y a largo plazo.

Siendo conscientes de este insalvable problema de fábrica, no debemos caer en el error de pensar que todos los esfuerzos realizados por la Unión Europea en construir un amplio abanico de recursos para hacer frente al terrorismo hayan sido del todo ineficaces. A continuación, se citan brevemente algunos de los instrumentos más significativos que desde Bruselas se han puesto en marcha para garantizar el mayor grado de seguridad posible dentro de las fronteras de la Unión:

En primer lugar, en ámbito de actualizaciones legales esenciales, destaca la Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2017 relativa a la lucha contra el terrorismo y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo y se modifica la Decisión 2005/671/JAI del Consejo. Esta Directiva, entre otras cosas, actualizó el marco de trabajo y los estándares construidos tras los atentados contra las Torres Gemelas.

En segundo lugar, en el ámbito del blanqueo de capitales, destaca la Directiva (UE) 2018/843 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018 por la que se modifica la Directiva (UE) 2015/849 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se

---

<sup>4</sup> Tratado de la Unión Europea, aprobado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007 y entrando en vigor el 1 de diciembre de 2009.

modifican las Directivas 2009/138/CE y 2013/36/UE. La gran importancia de esta Directiva y todas aquellas que giran en torno ella, es que no se limitan a prevenir el lavado de dinero, sino que también focalizan su atención en el uso ilícito de las criptomonedas, las cuales están siendo empleadas de forma recurrente por la extrema derecha y por el yihadismo para financiar sus operaciones de propaganda, expansión y ataque.

En tercer lugar, en el ámbito de las armas de fuego, destaca la Directiva (UE) 2017/853 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2017, por la que se modifica la Directiva 91/477/CEE del Consejo sobre el control de la adquisición y tenencia de armas. Esta Directiva pretende reducir las posibilidades de que los terroristas se hagan con rifles de asalto desactivados y vuelvan a ponerlos en operación. Además, los numerosos Reglamentos que acompañan a esta Directiva buscan controlar y restringir el uso de material explosivo y así hacer más complejo la adquisición por parte de los extremistas de la carga explosiva o núcleo de las llamadas bombas sucias.

En cuarto lugar, en el ámbito del ciberterrorismo, destaca la creación en 2004 de la Agencia de la Unión Europea para la Ciberseguridad o ENISA por sus siglas en inglés y la Directiva (UE) 2016/1148 del Parlamento Europeo y del Consejo de 6 de julio de 2016, relativa a las medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de seguridad de las redes y sistemas de información en la Unión. Tanto la Agencia como la citada Directiva tienen entre sus múltiples objetivos prevenir los ciberataques dirigidos contra nuestras infraestructuras críticas y evitar la difusión de propaganda bélica y radical a través del mundo digital que conforma internet.

En quinto lugar, en el ámbito más operativo, destacan las agencias de Europol, Eurojust, el Centro Europeo Contra el Terrorismo (ECTC) y la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas también conocida como Frontex. A éstas, deben añadirse los diferentes canales de cooperación con Terceros Países o con actores de gran peso internacional como Naciones Unidas, el Consejo de Europa o el Fondo Monetario Internacional.

Todos estos instrumentos, junto a otros que no aparecen referenciados por la limitación de extensión, han ido conformando de forma progresiva la Agenda Europea de Seguridad y definiendo los diferentes canales a través de los cuales la UE puede actuar para dar respuesta a los retos que plantea el fenómeno terrorista. El problema es que todos estos voluntariosos reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes se han

ido acumulando en los cajones de Bruselas de forma deslavazada, mientras que la amenaza terrorista ha seguido expandiéndose y las víctimas acumulándose.

## **2.2. El punto de inflexión en la lucha contraterrorista europea**

La publicación en 2019 del libro *Black and White Paper on Terrorism in Europe*, proyecto coordinado por la Eurodiputada Maite Pagazaurtundua-Ruiz, provocó un pequeño pero positivo punto de inflexión al exponer a nivel internacional que entre los años 2000 y 2018 más de 750 ciudadanos europeos perdieron la vida a manos de terroristas en suelo europeo y que más de un millar fueron víctimas de atentados en terceros países.

La cruda realidad plasmada en el libro impulsó al Parlamento Europeo y a la Comisión Europea a elaborar y adoptar un concepto de seguridad mucho más amplio, lo cual se vio reflejado en la publicación de la denominada *EU Security Union Strategy* en julio de 2020. Este documento, planteado para ser aplicado en el periodo comprendido entre los años 2020 y 2025, pretende aunar y ordenar los instrumentos elaborados hasta el momento para enarbolar una política contraterrorista verdaderamente capaz de dar respuesta a los desafíos que está planteando la imprevisible metamorfosis de un terrorismo cada vez más asimétrico, diverso, difuso, rizomático y volátil.

La lucha contra el terrorismo empieza con hacer frente a la polarización de la sociedad, la discriminación y otros factores que pueden reforzar la vulnerabilidad de las personas ante un discurso radical. El trabajo en la lucha contra la radicalización se centrará en la detección precoz, el incremento de la resiliencia y la desmovilización, así como en la rehabilitación y la reintegración en la sociedad (Comisión Europea, 2020, 24 de julio).

Los Estados miembros siguen siendo los principales responsables de la lucha contra el terrorismo y la radicalización. No obstante, la cada vez mayor dimensión transfronteriza y multisectorial de esta amenaza exige nuevos pasos en la cooperación y coordinación en el seno de la UE. La aplicación efectiva de la legislación antiterrorista de la UE, incluidas las medidas restrictivas es prioritaria [...] La lucha contra el terrorismo empieza por abordar las causas profundas. La polarización de la sociedad, la discriminación real o percibida y otros factores psicológicos y sociológicos pueden hacer más fácil que ciertas personas sucumban ante discursos radicales. En este contexto, la lucha contra la radicalización ha de ir de la mano del fomento de la cohesión social a nivel local, nacional y europeo (Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad, 2020: 15-16)<sup>5</sup>.

Tras el anuncio de la *EU Security Union Strategy* en julio de 2020, en noviembre de ese mismo año también se dio otro paso adelante cuando la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, anunció que la Unión Europea iba a adoptar una nueva Agenda para luchar contra el terrorismo:

Nuestra Unión Europea es un espacio de libertad único. Pero solo podemos defender esta libertad si también hay seguridad [...] Se ha hecho mucho en los últimos años, pero [...] ahora debemos avanzar

---

<sup>5</sup> Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad, aprobada en Bruselas el 24 de julio de 2020 y entrando en vigor el 24 de julio de 2020. (Bruselas, 24.7.2020 COM (2020) 605 final).

urgentemente en tres niveles. El primero es la prevención. El segundo es la protección de las fronteras exteriores y el tercero es la acción [...] Presentaremos la Agenda europea de lucha contra el terrorismo, con un mandato más fuerte para Europol. También debemos abordar mejor las lagunas en el Sistema de Información de Schengen porque hemos visto que su implementación no siempre es del todo exitosa (Von der Leyen, 2020).

El proyecto anunciado por Von der Leyen, que vio la luz en diciembre y se tituló *Counter-Terrorism Agenda for the EU: Anticipate, Prevent, Protect, Respond*, busca elaborar una respuesta inteligente que responda a la retroalimentación que se está dando entre la extrema derecha y el yihadismo tanto en el plano virtual como digital.

La UE sigue en un nivel alto de alerta terrorista. La amenaza yihadista inspirada por Daesh, Al-Qaeda y sus filiales persisten [...] La UE también debe estar preparada para afrontar amenazas de las nuevas tecnologías y de las tecnologías emergentes [...] La diseminación de las ideologías radicales y de materiales informativos con fines terroristas se acelera mediante el uso de propaganda en Internet, con el uso de las redes sociales que, en muchas ocasiones, se convierten en parte integrante del propio ataque (Agenda de lucha contra el terrorismo de la UE, 2020, 1)<sup>6</sup>.

A estos dos avances, hay que sumar la publicación en noviembre de 2020 del *Action Plan on Integration and Inclusion 2021-2027*. Este documento cuya inspiración procede del Plan Estratégico Nacional de Lucha Contra La Radicalización Violenta (PEN-LCRV) y del I Plan Transversal por la Convivencia y la Prevención de la Radicalización Violenta en la Ciudad de Málaga 2017-2020, pretende aplicar medidas multidisciplinarias a nivel social que generen contextos donde no germinen las semillas ni de la violencia yihadista ni del odio supremacista.

El nuevo plan de acción europeo para la integración y la inclusión, presentado en noviembre de 2020, también contribuirá a los esfuerzos de prevención, asumiendo que una sociedad más cohesionada e inclusiva puede ayudar a prevenir la propagación de ideologías extremistas que conducen al terrorismo y al extremismo violento (Voronova, 2021, 12)<sup>7</sup>.

A modo de conclusión, puede afirmarse que la *EU Security Union Strategy*, la *Counter-Terrorism Agenda for the EU* y el *Action Plan on Integration and Inclusion 2021-2027* conforman los tres documentos clave que la Unión Europea ha puesto en marcha para actualizar su lucha contra el extremismo e intentar plantear una política contraterrorista más ordenada, eficiente y eficaz. Estos tres instrumentos pretenden salvar la incongruencia previamente expuesta entre las competencias que se buscan otorgar a la Unión y el porcentaje real de soberanía que los Estados ceden a la hora de la verdad.

---

<sup>6</sup> Agenda de lucha contra el terrorismo de la UE, aprobada en Bruselas el 9 de diciembre de 2020 y entrando en vigor el 9 de diciembre de 2020 (Bruselas, 9.12.2020 COM (2020) 795 final).

<sup>7</sup> La traducción ha sido realizada por el autor: *The new European action plan for integration and inclusion, presented in November 2020, would also contribute to prevention efforts, assuming that a more cohesive and inclusive society can help prevent the spread of extremist ideologies leading to terrorism and violent extremism.*

### **3. ANÁLISIS DEL TERRORISMO YIHADISTA Y DEL TERRORISMO DE EXTREMA DERECHA.**

Vistos estos elementos legales que la Unión Europea tiene a su disposición para conformar su lucha contraterrorista se hace necesario hacer una revisión sobre cuál es el estado actual de la lucha contra el yihadismo y la extrema derecha.

#### **3.1. En torno al terrorismo yihadista**

Aunque los informes publicados por Europol hasta la fecha siempre incluían una advertencia sobre el hecho de que la amenaza del terrorismo no había desaparecido del territorio europeo, la acumulación de factores exógenos -la crisis económica, la crisis migratoria y la crisis sanitaria- trasladaron a los políticos y a la ciudadanía la falsa sensación de que la amenaza yihadista se había visto diluida en gran medida tras la pérdida de territorios del Daesh a manos de la Coalición Internacional. Sin embargo, los ataques cometidos en Francia, Alemania y Austria durante 2020 por seguidores de Bin Laden, Al-Baghdadi o Al-Mawla, hicieron que la amenaza objeto de estudio volviera a ser la principal prioridad en materia de seguridad tanto para los Estados Miembros como para la Unión Europea.

Los citados ataques dieron buena muestra de cómo los terroristas, si bien podían parecer aletargados o incluso derrotados, eran plenamente capaces de lanzar un zarpazo mortal al corazón de las sociedades democráticas occidentales (Laqueur y Wall, 2018). La Unión Europea es ahora consciente de que no solo está haciendo frente a una amenaza exógena, sino también a una amenaza endógena: aquellos sujetos europeos que viajaron a las tierras del Daesh ahora quieren volver a sus países de origen con el riesgo que ello implica. Estamos hablando de los *Foreign Fighters*, los combatientes extranjeros que desde 2014 en adelante empezaron a viajar a Siria e Irak para luchar bajo las órdenes de Al-Baghdadi o de Al-Zawahiri. Todos los hombres y mujeres que viajaron a las tierras del pseudo califato tienen una amplia experiencia en combate que les hace plenamente capaces de preparar ataques a gran escala como ya se pudo ver en noviembre de 2015 París y en marzo de 2016 en Bruselas. Por dicha razón, la Unión Europea debe controlar sus movimientos y tener un especial cuidado a la hora de repatriarlos, juzgarlos y encarcelarlos, ya que puede acabar por radicalizar y convertir a otros presos comunes con los que convivan.

La derrota de Daesh sobre el terreno plantea otro desafío: los combatientes extranjeros europeos que regresan a sus países de origen. Es posible que los combatientes no estén regresando masivamente, ya

que muchos han muerto o se han mudado a otras zonas de conflicto, pero se teme que puedan llevar a cabo nuevos ataques o radicalizar a otras personas (Immenkamp *et al.*, 2019, 2)<sup>8</sup>.

Aunque en realidad el número de combatientes extranjeros que regresan ha sido muy bajo, ya que muchos han sido asesinados o encarcelados en zonas de conflicto, los repatriados son percibidos como una amenaza para la seguridad, dado su potencial para llevar a cabo ataques o radicalizar a otros. Dado que los combatientes que regresan son generalmente procesados y encarcelados al llegar a sus países de origen, esto aumenta el riesgo de radicalización en las cárceles, una amenaza que se materializó en 2019 y 2020 con complotos fallidos de los reclusos y ataques en Londres y Viena perpetrados por convictos por terrorismo liberados de prisión (Voronova, 2021, 3)<sup>9</sup>.

### 3.2. En torno al terrorismo de extrema derecha

La atención recibida por la violencia yihadista ha opacado otra serie de fenómenos igualmente preocupantes, como es el caso del extremismo supremacista blanco. El terrorismo neonazi ha sido infravalorado en numerosas ocasiones, llegando incluso a entenderse como un fenómeno residual o anecdótico. La situación actual en Europa demuestra que este tipo de afirmaciones no pueden estar más lejos de la realidad. El análisis detallado de los informes publicados por Europol y los documentos elaborados por centros de pensamiento europeos de reputado prestigio como Instituto Español de Estudios Estratégicos, el *Institute for Economics and Peace* o el *Tony Blair Institute for Global Change* permiten observar y comprender que la amenaza de la ultraderecha es una realidad.

Tal y como se extrae del Índice de Terrorismo Global, un análisis objetivo de la actualidad europea e internacional demuestra que el terrorismo supremacista blanco no solo es una amenaza tangible, sino que su constante expansión por el mundo físico y virtual es cada vez más evidente.

Una de las tendencias más preocupantes en los últimos cinco años es el aumento del terrorismo político de extrema derecha, aunque el número absoluto de ataques de extrema derecha sigue siendo bajo en comparación con otras formas de terrorismo. En América del Norte, Europa Occidental y Oceanía, los ataques de extrema derecha han aumentado en un 250% desde 2014, y las muertes aumentaron en un 709% durante el mismo período. Hubo 89 muertes atribuidas a terroristas de extrema derecha en 2019, y 51 de ellas ocurrieron en los ataques a la mezquita de Christchurch en Nueva Zelanda. Ha habido más de 35 incidentes terroristas de extrema derecha en Occidente cada año durante los últimos cinco años (Índice De Terrorismo Global, 2020, 3).

---

<sup>8</sup> La traducción ha sido realizada por el autor: *The defeat of ISIL/Da'esh on the ground poses yet another challenge: European foreign fighters returning to their home countries. The fighters may not be returning on a massive scale, as many have died or moved to other conflict zones, but there are fears that they could carry out new attacks or radicalise other individuals.*

<sup>9</sup> La traducción ha sido realizada por el autor: *Even though in reality the number of returning foreign fighters has been very low, as many have been killed or imprisoned in conflict zones, the returnees are perceived as a security threat, given their potential to carry out attacks or radicalise others. As returning fighters are generally prosecuted and jailed upon arrival in their home countries, this increases the risk of radicalisation in prisons, a threat that materialised in 2019 and 2020 with failed plots by prison inmates, and attacks in London and Vienna perpetrated by terrorism convicts released from prison.*

Estas cifras, junto a las denuncias de las víctimas, han hecho entender a los Estados miembros que en este momento no solo tienen que preocuparse porque los yihadistas capturen a jóvenes con delitos menores dentro de las cárceles (Fishman, 2017), sino que también deben evitar que las cárceles se conviertan en caldos de cultivo donde los líderes del supremacismo blanco encuentren a nuevos simpatizantes y combatientes. Si uno de los principales objetivos del Daesh era resquebrajar la sociedad occidental, el objetivo del terrorismo de extrema derecha que actúa en suelo europeo es purificar la sociedad de todos aquellos que han favorecido lo que el periodista francés Érik Zemmour llamó en su momento el gran reemplazo; teoría conspirativa que posteriormente fue expandida por terroristas como Tarrant o Breivik.

Todos los panfletos bélicos, fascistas y racistas vinculados a Renaud Camus o Zemmour tienen la capacidad de germinar al calor de la polarización sociopolítica y atraer la atención de quienes sienten que Europa está perdiendo su esencia a manos de los inmigrantes, los refugiados, los globalistas y aquellos que no defienden la supuesta pureza cristiana, blanca y conservadora sobre la que se debería sustentar el viejo continente.

### **3.3. En torno a la democratización del terrorismo y la convergencia de las amenazas**

El hecho de que los terroristas del Daesh expandieran el uso de tácticas de ataque *low-cost* o *zero-cost* ha provocado lo que se denomina como democratización del terrorismo, lo cual quiere decir que cualquier persona vinculada a una ideología extremista y con una clara determinación criminal (Roy, 2017), puede ejecutar un atentado sin excesivas complicaciones. Esta forma de proceder ha sido y está siendo imitada por los grupos terroristas de extrema derecha. Y es exactamente este hecho el que hace saltar las alarmas en lo que a la retroalimentación entre el yihadismo y el neonazismo se refiere.

La convergencia de ambas amenazas se está produciendo a un ritmo y a una velocidad imprevistas: no solo se retroalimentan cuando los unos atacan a los otros, sino que también están aplicando las mismas estrategias para justificar su violencia, expandir su ideología, difundir su propaganda, polarizar a la sociedad y suprimir las zonas grises o espacios de diálogo. Esto quiere decir que, aunque existen evidentes diferencias entre los dos fenómenos terroristas objetos de estudio, también pueden identificarse preocupantes similitudes o paralelismos en el ámbito de la radicalización, la propaganda, la estructuración de la narrativa, la deshumanización de las víctimas y las metodologías de ataque. A continuación, se muestran dos ejemplos de la relación simbiótica existente entre ambas amenazas:

En el ámbito de la captación y la radicalización, tanto el terrorismo de extrema derecha como el terrorismo de etiología yihadista están haciendo un uso extensivo e intensivo de las redes sociales. Las ventajas operativas que internet ofrece a la ciudadanía, también son aprovechadas por los extremistas bélicos y sus líderes ideológicos con el objetivo de diversificar sus riesgos y amplificar sus probabilidades de éxito a la hora de reclutar y adoctrinar a nuevos miembros de sus organizaciones. En consecuencia, la UE debe distribuir y dividir sus esfuerzos en impedir que los terroristas capten a nuestros jóvenes a través de la dimensión virtual y, al mismo tiempo, retirar todo el material que estos cuelgan en la red para que los sujetos con los que no pueden interactuar acaben por auto-adoctrinarse delante de sus computadoras.

Los supremacistas blancos se están organizando a día de hoy de manera similar a las organizaciones terroristas yihadistas, como Al Qaeda, en las décadas de 1980 y 1990. Trascienden las barreras nacionales con el reclutamiento y la difusión de propaganda. Y de la misma manera que los yihadistas explotaron los conflictos en Afganistán, los Balcanes y Siria, los supremacistas blancos también están utilizando el conflicto en Ucrania como laboratorio y campo de entrenamiento (Rose y Soufan, 2020, 5)<sup>10</sup>.

Desde ISIS hasta la extrema derecha internacional, los movimientos marginales ideológicos han explotado las técnicas de gamificación para acceder a nuevas audiencias. Al adaptar su propaganda y reclutar de esta manera, han podido atraer a miembros jóvenes y elevar su perfil a nivel mundial (Ebner, 2021, 13).

En el ámbito de la propaganda, tanto el terrorismo de extrema derecha como el terrorismo de etiología yihadista fomentan la polarización al exponer que no es posible una coexistencia intercultural e interreligiosa. Ante este planteamiento dicotómico, muchos jóvenes se ven incitados a consumir los productos audiovisuales generados por los extremistas radicales y construir en torno a ellos su nueva identidad. Así, a través del ciberespacio los dinamizadores de contenido terrorista adaptarán sus narrativas y sus mensajes para captar la atención de nuevos sujetos que luchan por la expansión de un califato universal o por la purificación cultural, ética y religiosa de una Europa que ahora se encuentra desdibujada y abandonada.

#### **4. CONCLUSIONES**

Con los últimos ataques yihadistas en Francia y Austria en noviembre de 2020, así como la consolidación de los movimientos terroristas de extrema derecha tras el asalto al Capitolio en Estados Unidos en enero de 2021, a la Unión Europea se le presenta un

---

<sup>10</sup> La traducción ha sido realizada por el autor: *White supremacists today are organizing in a similar fashion to jihadist terrorist organizations, like Al Qaeda, in the 1980s and 1990s. They transcend national barriers with recruitment and dissemination of propaganda. And just as jihadists exploited conflicts in Afghanistan, the Balkans and Syria, so too are white supremacists using the conflict in Ukraine as a laboratory and training ground.*

panorama ciertamente inquietante. La convergencia entre el yihadismo y el neonazismo es una realidad tangible que exige trabajar con inteligencia y sensibilidad a nivel multidimensional porque el paisaje securitario es harto complejo.

En primer lugar, Daesh se está reagrupando en Siria e Irak y expandiendo sus actuaciones a otras zonas del mundo. Los ataques suicidas en Bagdad acontecidos en enero y las matanzas ejecutadas en Mozambique y en Malasia en febrero y marzo de 2021, exponen que la organización está recuperando poder en el marco internacional. En el plano europeo, las detenciones de yihadistas efectuadas en España y en otros Estados miembros demuestran que la amenaza sigue germinando dentro de nuestras fronteras.

En segundo lugar, el crecimiento de la extrema derecha en el plano político y la comisión de atentados por parte de terroristas supremacistas en Nueva Zelanda, Estados Unidos y Alemania, evidencian que los Estados miembros de la UE deben de cooperar como verdaderos socios si desean ahogar el oxígeno que alimenta el renacer fascista.

En tercer lugar, la existencia de foros virtuales y redes sociales donde se exponen contenidos bélicos y extremistas componen una atmósfera tóxica que puede generar un grave sismo securitario dentro del vecindario europeo. La Unión en su conjunto debe tirar abajo todos los sitios web que amparen o justifiquen ideologías yihadistas o supremacistas.

En cuarto lugar, las brechas que generan descoordinación a la hora de aplicar una política contraterrorista común y efectiva a nivel europeo deben solventarse a la mayor brevedad posible, ya que los *Foreign Fighters* yihadistas están retornando de Siria e Irak, y los combatientes extranjeros neonazis están regresando de Ucrania. La amenaza que representan es suficientemente grave como para reaccionar con urgencia. Y si no fuera motivo suficiente, también está el problema de que las prisiones europeas son a día de hoy un caldo de cultivo perfecto para la radicalización terrorista y la determinación criminal.

En quinto lugar, la Unión Europea debe exigir a los proveedores de internet y a las grandes compañías como Google, Facebook, Microsoft y Twitter, una colaboración en materia de seguridad digital para prevenir la expansión de contenidos extremistas que acaban siendo el origen de muchas actuaciones terroristas como se vio en el caso del asesinato del profesor Samuel Paty.

Por todos los motivos previamente expuestos, la Unión Europea y los Estados Miembros que la conforman deben alcanzar la voluntad política suficiente como para aplicar con contundencia la legislación vigente. La *EU Security Union Strategy*, la *Counter-Terrorism Agenda for the EU* y el *Action Plan on Integration and Inclusion 2021-2027* son tres instrumentos extraordinariamente oportunos, pero para que sean realmente efectivos se requiere de un trabajo de prevención del radicalismo a largo plazo tanto en el plano digital como en el plano material. Si verdaderamente queremos reducir los crímenes de odio y la expansión del terrorismo en sus diferentes categorías y espectros, los calendarios electorales y las agendas políticas nacionales no deben alterar el trabajo que está desarrollando el Parlamento y la Comisión Europea.

La recomendación que puede hacerse, por tanto, no es otra que aplicar los mecanismos existentes en sus distintas escalas y dimensiones sin volver a caer en los errores del pasado, véase dar por muerta a una organización terrorista por el mero hecho de ver reducido su territorio físico, o minusvalorar a un movimiento terrorista por considerarlo residual o anecdótico. Luchar contra la convergencia del yihadismo y la extrema derecha nos exige inteligencia, prospectiva y anticipación, pero más allá de eso nos demanda la condena total e inequívoca de todos aquellos actores que aparen o legitimen los discursos, las narrativas o las acciones de los terroristas y sus simpatizantes.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADORNO, T. (2020). *Rasgos del nuevo radicalismo de derecha*. Madrid: Taurus.
- BELEW, K. (2018). *Bring the War Home*. Londres: Harvard University Press.
- CALDUCH, R. (1988). *Métodos y técnicas de investigación internacional*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- CAMUS, J. Y LÉBOURG, N. (2020). *Las extremas derechas en Europa*. Madrid: Clave Intelectual.
- CAMUS, R. (2019). *Le Grand Remplacement, Introduction au remplacisme global*. Francia: Chez l'auteur.
- EBNER, J. (2021). *La vida secreta de los extremistas: Cómo me infiltré en los lugares más oscuros de Internet*. Madrid: Temas de Hoy.
- FISHMAN, B. (2017). *The Master Plan: ISIS, al-Qaeda, and the Jihadi Strategy for Final Victory*. Reino Unido: Yale University Press.
- GIL, J. (2017). *Terrorismo Jihadista. Amenaza, actores, metodología y autoprotección*. Cartagena: Universidad Politécnica de Cartagena.
- HOFMANN, S. (2018). *Radical Jihad and Paranoid Supremacists*. Chicago: Palgrave Macmillan.
- LAQUEUR, E Y WALL, C. (2018). *The Future of Terrorism: ISIS, Al-Qaeda, and the Alt-Right*. Estados Unidos: Thomas Dunne.
- NÚÑEZ, J. (2018). *Dáesh: El porvenir de la amenaza yihadista*. España: Catarata.
- PAGAZAURTUNDÚA, M. (2019). *White and Black Paper on Terrorism in Europe*. Madrid: Relajaelcoco.
- RASPAIL, J. (2007). *El desembarco*. Barcelona: Álteras.
- ROY, O. (2017). *Jihad and Death. The Global Appeal of Islamic State*. Londres: Hurst.
- TAMAYO, J. (2020). *La Internacional del odio*. Barcelona: Icaria Editorial.

WATTS, C. (2019). *Messing with the Enemy*. Londres: Harper.  
ZEMMOUR, E. (2014). *Destin français*. Francia: Albin Michel.

## ANEXOS BIBLIOGRÁFICOS

- COMISIÓN EUROPEA. (2020, 24 de julio). Comunicado de prensa: *Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad: integrar las medidas individuales en un nuevo ecosistema de seguridad*, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_20\\_1379](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_1379)
- CRUMP, J. (2020, 22 de diciembre). Terrorism and security threat trends in 2021, *Security Magazine*, <https://www.securitymagazine.com/articles/94219-terrorism-and-security-threat-trends-in-2021>
- EBNER, J. (2020, 14 de febrero). Dark ops: Isis, the far-right and the gamification of terror, *Financial Times*, párr. 13, <https://www.ft.com/content/bf7b158e-4cc0-11ea-95a0-43d18ec715f5>
- IMMENKAMP, B. et al., (2019). The fight against terrorism, *European Parliamentary Research Service - BRIEFING EU policies - Delivering for citizens*, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/635561/EPRS\\_BRI\(2019\)635561\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/635561/EPRS_BRI(2019)635561_EN.pdf)
- ÍNDICE DE TERRORISMO GLOBAL. (2020). Global Terrorism Index 2020: Measuring the Impact of Terrorism. *Institute for Economics & Peace*, <https://visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2020/11/GTI-2020-web-1.pdf>
- ROSE, M.; SOUFAN, A. (2020, 11 de febrero). We Once Fought Jihadists. Now We Battle White Supremacists, *The New York Times*, párr. 5, <https://www.nytimes.com/2020/02/11/opinion/politics/white-supremacist-terrorism.html>
- TARRANT, B. (2019, 15 de marzo). *The great replacement Manifesto*. Deep Web, <Se suprime la dirección URL en base a lo dispuesto en Ley Orgánica 2/2015>
- VON DER LEYEN, U. (2020, 10 de noviembre). *Statement by President von der Leyen at the joint press conference with Chancellor Kurz, Chancellor Merkel, President Macron, and President Michel, following the videoconference on the fight against terrorism*, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement\\_20\\_2072](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_20_2072)
- VORONOVA, S. (2021). Understanding EU counter-terrorism policy, *European Parliamentary Research Service - BRIEFING EU policies - Insight*, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS\\_BRI\(2021\)659446](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2021)659446)

# **LOS COMBATIENTES TERRORISTAS RETORNADOS COMO RETO PARA UNA NUEVA ESTRATEGIA DE POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD DE LA UE**

## **RETURNED TERRORIST FIGHTERS AS A CHALLENGE FOR A NEW EU SECURITY AND FOREIGN POLICY STRATEGY**

**Alfredo Crespo Alcázar<sup>1</sup>**

28 de abril de 2021

### **RESUMEN**

El fenómeno de los Combatientes Terroristas Extranjeros ha cobrado entidad propia en el combate frente al terrorismo que gobiernos nacionales y organizaciones internacionales vienen librando en los últimos años. El atractivo generado por el Daesh provocó un éxodo de ciudadanos (no sólo) europeos que viajaron a Siria e Irak con la finalidad de integrarse en la citada organización terrorista. Este fenómeno, aunque no puede considerarse novedoso, sí que adquirió una distintividad propia durante el periodo 2014-2017. La actuación de la comunidad internacional, en particular tras la aprobación de la Resolución 2178 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, pudo limitar en parte estos desplazamientos con una finalidad terrorista. Al respecto, la Estrategia Mogherini se refiere a este fenómeno en el capítulo dedicado a la lucha contra el terrorismo. Con todo ello, a pesar de que el riesgo que suponen los retornados está constatado, no se observa una política común en la UE para afrontar esta amenaza. Por el contrario, vienen primando iniciativas individuales por parte de los estados que alternan medidas cortoplacistas que en algunas ocasiones no sólo no atajan el problema sino que incrementan su dimensión.

**PALABRAS CLAVE:** Terrorismo, Combatientes Terroristas Extranjeros, Retornados, Radicalización, Europol, Unión Europea

### **ABSTRACT**

The phenomenon of Foreign Terrorist Combatants has acquired its own entity in the fight against terrorism that national governments and international organizations have been fighting in recent years. The attraction generated by Daesh caused an exodus of (not only) European citizens who traveled to Syria and Iraq in order to join the aforementioned terrorist organization. Although this phenomenon cannot be considered novel, it did acquire its own distinctiveness during the 2014-2017 period. The action of the international community, particularly after the approval of Resolution 2178 of the United Nations Security Council, was able to partially limit these movements for terrorist purposes. In this regard, the Mogherini Strategy refers to this phenomenon in the chapter dedicated to the fight against terrorism. With all this, despite the fact that the risk posed by returnees has been established, there is no common policy in the EU to face this threat.

---

<sup>1</sup> Profesor de la Universidad Antonio de Nebrija y de la Universidad Internacional de Valencia (VIU).  
Professor at the Antonio de Nebrija University and at the International University of Valencia (VIU).  
Doctor por la Universidad Rey Juan Carlos. PhD by the Rey Juan Carlos University.

On the contrary, individual initiatives have been prevailing on the part of the states that alternate short-term measures that on some occasions not only do not tackle the problem but also increase its dimension.

**KEYWORDS:** Terrorism, Freedom Fighters, Radicalization, Returned Terrorist, Europol, European Union.

## **1. INTRODUCCIÓN**

Afrontar las cuestiones que aluden al terrorismo ha formado parte del *modus operandi* de la Unión Europea (UE) a lo largo del siglo XXI. En este sentido, aún con el riesgo de simplificar, podemos señalar como punto de partida los atentados del 11 de septiembre de 2001 y la posterior respuesta tanto de Naciones Unidas (ONU) como de la propia UE. Como resultado, ambas organizaciones supranacionales han insistido en la importancia de la cooperación y colaboración internacional, una perspectiva que contrasta con la que había sido recurrente durante la segunda mitad del siglo XX, cuando el terrorismo se consideraba un «problema estrictamente local», no existiendo coordinación entre los Estados en esta materia (Albaladejo, 2019).

En la actualidad, el terrorismo yihadista constituye la principal amenaza para el binomio libertad-seguridad (Antón Mellón, 2015,13), tal y como refleja la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, la cual señala que «los actos, métodos y prácticas terroristas son contrarios a los propósitos y principios de las Naciones Unidas» (ONU, 2001, 3-4).

## **2. RAZONES DEL AUGE DEL FENÓMENO DE LOS COMBATIENTES TERRORISTAS**

### **EXTRANJEROS A PARTIR DE 2012**

A partir de 2012, alrededor de miles de ciudadanos de diferentes partes del mundo, sobresaliendo la presencia de europeos no sólo de origen musulmán, acudieron a Iraq y Siria para integrarse en el autodenominado «Estado islámico», proliferando el fenómeno de los Combatientes Terroristas Extranjeros (CTE), definidos en la Resolución 2178 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas como:

Las personas que viajan a un Estado distinto de su Estado de residencia o nacionalidad con el propósito de cometer, planificar o preparar actos terroristas o participar en ellos, o de proporcionar o recibir adiestramiento con fines de terrorismo, incluso en relación con conflictos armados (Organización de Naciones Unidas, 2014, 2).

Durante la etapa comprendida entre 2012 y 2017, si bien los éxitos del Daesh se sucedieron (conquistas territoriales, proliferación de atentados en diferentes enclaves geográficos, lealtad recibida por parte de determinadas organizaciones terroristas, como

por ejemplo, Vilayat Kavkaz en el Cáucaso), la opinión pública europea se mostró indiferente hacia su letalidad y peligrosidad (Ballesteros, 2017, p. 19). En íntima relación con este argumento, también se observaron titubeos por parte de los gobiernos occidentales, reacios a utilizar la fuerza militar para contrarrestar la fortaleza del autodenominado «Estado islámico» (Alonso, 2016).

El Daesh, desde el primer momento, se caracterizó por un manejo sobresaliente de las nuevas tecnologías de la comunicación y de las redes sociales:

A medida que la organización fue incorporando nuevas poblaciones a su protoestado, aumentó la cantidad y calidad técnica de su comunicación pública. El control territorial no sólo proporcionó más efectivos humanos y materiales con los cuales potenciar sus aparatos de comunicación, sino también la capacidad de crear estructuras estables (Torres Soriano, 2019, 6).

Estas herramientas le permitieron difundir una imagen de infalibilidad que fortaleció su atractivo e incrementó el deseo de muchos jóvenes occidentales de unirse a sus filas, al convertirse en la organización terrorista de referencia (Reinares y García Calvo, 2017). No obstante, además del rol del binomio propaganda/comunicación, a la hora de explicar la incorporación al Daesh de nuevos miembros bajo la forma de Combatientes Terroristas Extranjeros, debemos aludir a una serie de fenómenos geopolíticos, económicos y sociales que se manifestaron a partir de 2011 y que contribuyeron a la proclamación del Califato por Abu Bakr al-Baghdadi en junio de 2014.

En primer lugar, el desarrollo de la guerra civil en Siria fue instrumentalizado por el Daesh para realizar llamamientos a ciudadanos musulmanes residentes en diversas partes del mundo con la finalidad de provocar su traslado a Siria. Para ello, emitió un mensaje susceptible de generar atractivo entre sus receptores, subrayando que se trataba de una guerra contra Bashar al-Assad, cuyo régimen identificaba con la corrupción y con la persecución de los musulmanes suníes. En este sentido, combinó el recurso a una simbología religiosa con la proyección de crímenes de guerra cometidos por el citado dirigente sirio, acusando a occidente de fracasar a la hora de poner fin a este escenario (Kenza Berrada, 2020).

En segundo lugar, el Daesh se autodenominó «Estado», pese a la falacia que tal definición conllevaba (Núñez, 2018), de ahí que demandara personal administrativo, sanitario o informático para ocuparse de los distintos sectores de ese «Estado». Como explica Javier Lesaca (2017), ciudadanos con estudios superiores, por ejemplo médicos, se desplazaron desde países como Australia con destino a Siria e Iraq para crear una suerte «funcionariado». Este fenómeno, no obstante, sirve para rechazar aquellos argumentos

retóricos que ubican a los terroristas únicamente en los estratos sociales marginales de la sociedad o que de manera genérica establecen una errónea relación de causa-efecto entre pobreza y terrorismo (Pavón-Villamayor y Velázquez, 2006).

En tercer lugar, el fenómeno de los Combatientes Terroristas Extranjeros no halló inicialmente una respuesta coordinada por parte los Estados (en particular, por parte de los países miembros de la Unión Europea). Esta carencia facilitó el traslado de aspirantes a muyaidines al territorio donde se había ubicado el Califato, tras realizar aquellos un proceso de radicalización que les llevó inicialmente a abrazar la religión musulmana y, posteriormente, a legitimar y justificar la violencia como herramienta al servicio de objetivos políticos.

Nos hallamos, en consecuencia, ante un fenómeno tan sorprendente como significativo puesto que muchos de los que se radicalizaron y viajaron a Siria e Iraq, hasta ese momento no habían tenido contacto alguno con la religión musulmana (Jalloul, 2018). Muchos de los jóvenes musulmanes radicalizados criticaron a la generación de sus padres, acusándola de aceptar sin oponer resistencia el *modus vivendi* occidental y contribuir así a la sumisión musulmana. Esta última cuestión había sido enfatizada por la propaganda del Daesh. Al respecto, Oliver Roy, en lo que Francia se refiere, señala que:

No es una parte de la población francesa musulmana la que se vuelca hacia la yihad y el terrorismo; es un conjunto de individuos, de solitarios, que se resocializan en el marco de una pequeña banda o de un pequeño grupo, al que consideran como la vanguardia de una comunidad musulmana (Citado en Fottorino, 2017, 27).

Por su parte, Dardo Scavino (2018) analiza el testimonio de una joven francesa que acudió a Siria y quedó embarazada. Las razones para abandonar su país natal radicaron en que consideraba que sus padres practicaban un «islam light» y se habían sometido a los imperativos occidentales. Ella, por el contrario, decidió vivir el «islam verdadero» (Scavino, 2018, 40).

En cuarto lugar, la crisis económica por la que transitaron los Estados miembros de la UE a partir de 2008 generó la aparición de movimientos y partidos políticos populistas con elementos xenófobos en sus programas. Este fenómeno fue instrumentalizado por el Daesh para emitir un mensaje victimista que responsabilizaba a los gobiernos occidentales de la situación precaria en la que se hallaban los ciudadanos musulmanes que en ellos residían. Dicho mensaje sirvió como catalizador de los procesos de radicalización. Sobre este aspecto, el profesor Fernando Reinares hace una observación fundamental:

La culpa de esta falta de acomodación que se da en considerables segmentos de la población musulmana de segunda generación en los países de la UE no recae únicamente en unas políticas institucionales insuficientes y en el rendimiento defectuoso de nuestras sociedades civiles. Dentro de las propias colectividades musulmanas se aprecian dinámicas tendentes a la autoexclusión y a la automarginación respecto al conjunto de las sociedades abiertas en que se hallan insertas. Estas dinámicas de segregación inducida desde dentro de las propias comunidades musulmanas son principalmente, aunque no sólo, fruto de los esfuerzos organizativos y doctrinales de las congregaciones y líderes religiosos salafistas (Reinares, 2017, 15).

En quinto lugar, el desarrollo por parte del Daesh de actividades propias del crimen organizado (por ejemplo, tráfico de obras de arte, secuestros y cobro de rescates) y de la venta fraudulenta de petróleo, le convirtió en una organización poderosa desde un punto de vista económico. Este hecho incrementó su atractivo entre ciertos grupos sociales marginales de países bien del entorno regional, bien de escenarios geográficos más lejanos (Europa Occidental).

Con todo ello, el Califato se convirtió en un «proyecto vital» del que muchos ciudadanos occidentales quisieron formar parte (Núñez, 2018). En íntima relación con este argumento, el Daesh generó una propaganda contraria a la realidad basada en la manipulación del lenguaje que obviaba deliberadamente las persecuciones perpetradas contra las minorías religiosas existentes en su territorio (por ejemplo, los cristianos), el recurso a la agresión física como herramienta para recaudar impuestos o la subordinación absoluta de la mujer al hombre.

En definitiva, el Daesh no sólo reclutó sino que, a través de su entramado mediático, recurrió a un discurso tan ventajista como victimista con el que justificaba los atentados cometidos y advertía de los siguientes que tendrían lugar. Como eje principal de este modus operandi, apeló de forma reiterada a la existencia de unas (supuestas) agresiones al islam que exigían ser vengadas (Avilés, 2017). A modo de ejemplo de esta premisa, su portavoz Al Adnani afirmaba en una grabación en 2014 lo siguiente:

Si no eres capaz de encontrar una bala o un IED (siglas en inglés de un dispositivo improvisado), entonces selecciona al impío americano, francés o a cualquiera de sus aliados. Golpéale la cabeza con una roca, asesínale con un cuchillo, pásale por encima con el coche, tírale desde un lugar muy alto, estrangúlale, envenénale (El País, 2014).

### **3. LA RESPUESTA ANTE EL FENÓMENO DE LOS COMBATIENTES TERRORISTAS**

#### **EXTRANJEROS. REPERCUSIONES A CORTO, MEDIO Y LARGO PLAZO**

En 2017 se produjo un descenso del número de *foreign fighters* europeos, en claro contraste con el escenario observado durante los años precedentes, en los que se alcanzaron cifras notables en países como Reino Unido, Francia o Alemania (Reinares, 2018). Sin embargo, este viraje no obedeció a una reducción del atractivo del mensaje

difundido por la propaganda de Daesh (o Al Qaeda), sino a la eficacia de la reacción de la comunidad internacional, susceptible de percibirse en dos planos: legislativo y militar.

Con relación al plano legislativo, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprobó en agosto de 2014 la resolución 2178. Ésta ponía de manifiesto la necesidad de afrontar de manera integral el reto que para la seguridad suponían los Combatientes Terroristas Extranjeros, abordando aspectos tales como: prevenir la radicalización que conduce al extremismo, obstaculizar el apoyo a los Combatientes Terroristas Extranjeros o dificultar sus viajes. De una manera más concreta, elaboró un listado de precisiones, medidas y advertencias dirigidas a los Estados de la comunidad internacional:

- a) Velar porque aquellos que fueran considerados refugiados no utilizaran tal status para cometer, organizar y facilitar actos de terrorismo.
- b) Adoptar medidas orientadas a mejorar el control tanto de las fronteras como de la emisión de documentos de identidad.
- c) Incrementar los intercambios de información entre los Estados sobre movimientos de terroristas o de grupos terroristas.

Por su parte, la comunidad internacional respondió siguiendo lo establecido en la Resolución 2178 de Naciones Unidas, destacando el Protocolo de Riga (Consejo de Europa) firmado en 2015 o la Estrategia de Seguridad Interior de la UE también de 2015. Además, con motivo de la reunión del Consejo de Ministros de la Unión Europea, celebrado el 15 de enero de 2015, la Unión Europea elaboró las Líneas Generales de la Estrategia Antiterrorista, entre las cuales volvía a cobrar la máxima importancia detener el flujo de reclutamientos.

En ese momento (año 2015), la UE concedía prioridad máxima a las medidas de carácter político. Entre las mismas sobresalían la necesidad establecer un gobierno inclusivo en Irak o apoyar a la oposición moderada en Siria, responsabilizando a Bashar al-Assad de incrementar el extremismo debido a la represión practicada hacia la oposición (Consejo de la Unión Europea, 2015).

Con relación al Protocolo de Riga, éste insistió en la importancia de realizar un enfoque integral debido a la combinación de atentados cometidos por el Daesh y al incremento de los Combatientes Terroristas Extranjeros. Ese enfoque integral subrayaba la necesidad de implementar políticas en diversas áreas (transportes, finanzas, tecnologías de la información, cooperación entre las autoridades judiciales o relaciones con terceros países).

El Protocolo de Riga, además, señalaba como tarea urgente combatir la radicalización mediante una contra-narrativa adecuada, si bien no hacía alusiones al fenómeno de los retornados. Sin embargo, cabe señalar que esta aludida contra-narrativa, en su defensa de las sociedades abiertas, el estado de derecho o el pluralismo político, ha pecado de un déficit al que hace referencia De Salazar: «en la lucha que se nos dice que libramos contra la radicalización islámica o islamista, mientras no hayamos comprendido que los valores republicanos ya no tienen la fuerza declarativa y categórica de las formulaciones de la fe mahometana, tendremos déficit de armamento discursivo» (Salazar, 2016, 12).

Igualmente, resulta oportuno destacar la actuación de ciertos foros informales, como el Foro Global contra el Terrorismo auspiciado por la ONU. En este sentido, tras los atentados de Barcelona y Cambrils acaecidos en agosto de 2017, el Foro Global contra el Terrorismo celebró su sesión plenaria en Nueva York, la cual contó con la presencia Alfonso Dastis (en aquel momento, Ministro de Interior del Gobierno de España).

En su intervención, el aludido político español subrayó la importancia de combatir el terrorismo doméstico, la amenaza que suponían los retornados y la necesidad de cumplir la resolución 2322 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, cuyo punto número nueve tenía como objeto el binomio Combatientes Terroristas Extranjeros y Retornados, exhortando a los Estados a: «intercambiar información de conformidad con el derecho internacional y la legislación interna y cooperar en las esferas administrativa, policial y judicial para impedir la comisión de actos de terrorismo y contrarrestar la amenaza de los combatientes terroristas extranjeros, incluidos los que regresan» (Naciones Unidas, 2016, 5).

Finalmente, en lo que a España se refiere, la Resolución 2178 de Naciones Unidas influyó significativamente en la reforma del Código Penal (Ley 2/2015), destacando al respecto dos artículos: 575 (tipifica el adoctrinamiento) y 577 (sanciona la captación y el reclutamiento para organizaciones terroristas).

Con relación al plano militar, hay que destacar la formación de la Coalición Internacional (liderada por Estados Unidos) para combatir al Daesh. Como consecuencia de la actuación de aquella, la mencionada organización terrorista vio reducido su poderío territorial, fenómeno refrendado por sus pérdidas sucesivas de enclaves como Alepo, Raqqa y Mosul. Estas victorias sobre el Daesh, redujeron su atractivo a la hora de captar Combatientes Terroristas Extranjeros y limitaron su margen de maniobra al disponer de

un espacio físico y geográfico menor pero no significaron su derrota final. En este sentido, cabe apuntar una lección fundamental en lo que al combate contra el terrorismo se refiere, como es la obligatoriedad de prescindir del triunfalismo:

Cuando se les arrincona en un territorio –como sucedió con Al Qaeda en Afganistán, tras la invasión de 2001-, los yihadistas buscan otros que les ofrezcan mayor seguridad (Iraq en esta ocasión). Algo similar ocurrirá a medida que se les vaya expulsando de los actuales dominios del Daesh en Siria y en el propio Irak (Ballesteros, 2016, p.82).

En 2016, como consecuencia de la eficacia que estaba teniendo la cooperación internacional frente al terrorismo, Al Adnani (portavoz del Daesh) afirmaba lo siguiente: «si los infieles te han cerrado las puertas a la hijra en tu cara, entonces abre la puerta de la yihad en la suya atemorizándolos y aterrorizándolos hasta que cada vecino tema a su otro vecino» (El País, 2016). Por tanto, ante la complejidad para trasladarse a Siria e Irak, instaba a atentar en los países de origen y reivindicar los atentados en nombre del «Estado islámico».

Al respecto, el Daesh siempre que ha sido consciente de su debilidad (bien por la acción de la Resolución 2178, bien por la acción de la Coalición Internacional y de Rusia) ha introducido alteraciones en su estrategia liberticida. En este sentido, a partir de 2014 insistió en los «atentados inspirados» ante la imposibilidad de perpetrar «atentados dirigidos». Con este viraje incrementó tanto su sensación de letalidad como su capacidad para introducir en las sociedades la principal finalidad que persigue el terrorismo como es generalizar el miedo entre la población. En íntima relación con la idea anterior, el recurso a la difusión posterior de los atentados a través de sus redes sociales, plataformas mediáticas y revistas, provocó que se mantuviera intacto el temor ante la posibilidad de nuevos atentados.

Los «atentados inspirados» cometidos en suelo europeo se caracterizaron también por la simplicidad, en muchas ocasiones, de los medios utilizados (por ejemplo, camiones que arremetían contra las multitudes), como certificaron los casos de Niza y Barcelona-Cambrils. Sin embargo, tal simplicidad no debe interpretarse como sinónimo de menor letalidad, como refrenda el elevado número de víctimas mortales y de heridos que provocaron: «se trató de ataques fáciles de organizar y realizados por residentes locales. Ello supone una amenaza difusa, preocupante por la dificultad que implica identificar a los agresores potenciales, que pueden mantener un perfil muy bajo hasta el momento del crimen» (Avilés, 2017, 202).

#### **4. EL DESCENSO DEL NÚMERO DE COMBATIENTES TERRORISTAS EXTRANJEROS VS LA IRRUPCIÓN DEL PROBLEMA DE LOS RETORNADOS**

Analizar el fenómeno de los Combatientes Terroristas Extranjeros Retornados pone de manifiesto varios aspectos que no pueden desligarse de la lucha contra el terrorismo global. Nos encontramos ante una amenaza real a la seguridad que exige una respuesta eficaz por parte de la Unión Europea en la que deberá trazar espacios de colaboración con el entorno regional inmediato, en particular con el norte de África, con las naciones del Sahel y con la federación rusa, en tanto en cuanto también afrontan esta situación problemática, si bien cada uno de los enclaves enumerados muestra una serie de peculiaridades distintivas.

Al respecto, a esta importancia de la cooperación con terceros países apuntaba la Agenda Europea de Seguridad de 2015, en particular con aquellas naciones que muestran mayor proximidad geográfica con la UE (Comisión Europea, 2015). A modo de ejemplo, las fuerzas y cuerpos de seguridad de Marruecos detuvieron en 2019 a una célula que estaba liderada por un marroquí retornado (Kenza Berrada, 2020). Igualmente, no todos los retornados tienen que ser ciudadanos de países de la UE, sino que pueden proceder de otras naciones, tal y como demostró la detención en Barcelona el pasado mes de enero de tres (presuntos) presuntos yihadistas de origen argelino. Este hecho resultó posible debido a la cooperación policial llevada a cabo entre España y el citado país norteafricano (Vázquez, 2021).

Con todo ello, el desafío que constituyen los Combatientes Terroristas Extranjeros Retornados no supone una novedad. Por el contrario, la magnitud de esta amenaza la constató Europol en 2016, enumerando una serie de precisiones de interés (Europol, 2016):

- a. Capacidad de los retornados para establecer células logísticas, financieras y de reclutamiento.
- b. Posibilidad de convertirse en modelos a imitar dentro de las comunidades extremistas, alentando incluso a que algunos de sus miembros viajaran a Siria.
- c. Su presencia en zonas de conflicto ha incrementado su determinación.
- d. Su estancia en zonas de conflicto les ha dotado de una serie de habilidades y contactos susceptibles de incrementar las opciones de atentar.

Por su parte, la Resolución 2178 del Consejo de Seguridad de Naciones también hacía una alusión, aunque breve, al fenómeno de los retornados, exhortando a los Estados a

«poner en marcha estrategias de enjuiciamiento, rehabilitación y reintegración de los Combatientes Terroristas que regresen» (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2014, 5).

Hay determinados aspectos vinculados al fenómeno de los Combatientes Terroristas Extranjeros que la Unión Europea y otras organizaciones supranacionales han venido afrontando durante los años precedentes. Uno de ellos es el fenómeno de prevención de la radicalización, en tanto en cuanto, unos de los riesgos que conllevan los retornados radica en su capacidad para adoctrinar a nuevas generaciones. Este aspecto quedó reflejado, por ejemplo, en la Resolución 2178 del Consejo de Seguridad de Naciones.

En este sentido, la Estrategia Nacional contra el Terrorismo del Gobierno de España aprobada en 2019, cuando expone las razones de la peligrosidad de los retornados, destaca entre las mismas que durante su estancia en Irak y en Siria, adquirieron un entrenamiento militar y un adoctrinamiento ideológico que les capacita para cometer atentados de mayúscula letalidad cuando regresen a nuestro país (Gobierno de España, 2019). Por su parte, el informe de Europol de 2019 (basado, por tanto, en datos relativos al año 2018), indicaba que, desde el inicio del conflicto en Siria, un 18% de los Combatientes Terroristas Extranjeros españoles habían vuelto a España, un porcentaje relevante, aunque alejado del que presentaban otros Estados miembros de la UE, como Alemania (33%) o Reino Unido (45%) (Europol, 2019a, 42).

Previamente, la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 subrayó que los retornados se añadirían a los radicalizados en territorio nacional, dando como resultado una amenaza que no debía subestimarse (Gobierno de España, 2017, 61). A modo de ejemplo que certifica la veracidad de las cautelas señaladas en ambos documentos, el retornado belga-marroquí Abdelhamid Abaaoud, resultó un actor principal en los atentados de París (noviembre de 2015) y Bruselas (marzo de 2016).

A pesar de lo positivo que implica la drástica reducción de Combatientes Terroristas Extranjeros observada, informes de Europol elaborados en 2017 y 2018, han reflejado un dato que invita a la cautela: el número de ciudadanos que en los países de la UE compartía la ideología de Daesh o Al Qaeda se mantenía inalterable. En consecuencia, podemos afirmar que las redes de radicalización y de captación de ambas organizaciones terroristas se mantienen activas y que lo seguirán estando, lo mismo que los denominados «conectados», esto es, individuos detenidos por sus lazos con la red de radicalización y captación del Estado Islámico (Echeverría, 2019).

En este sentido, las tareas de prevención de la radicalización no sólo corresponden a las fuerzas y cuerpos de seguridad. Por el contrario, en las mismas deben implicarse otros actores con relevancia en la sociedad, tales como los cuerpos docentes de los centros escolares y las comunidades religiosas musulmanas, ya que tienen capacidad para detectar y denunciar las primeras etapas del proceso de radicalización. Sobre la importancia de estas últimas, el profesor Rogelio Alonso realizaba la siguiente apreciación: «su responsabilidad es notable y no deben eludirla limitándose a condenar «todo tipo de terrorismo», repitiendo que «el islam no es violencia», mientras suele soslayarse la necesaria crítica al islam radical, imprescindible en la radicalización de los yihadistas y al que recurren para justificar sus crímenes» (Alonso, 2017).

No obstante, como explican Javier Jordán (2009) y Rogelio Alonso (2009) los procesos de radicalización no deben asociarse únicamente al terrorismo de raíz religiosa, ni pensar que sólo han surgido debido a la aparición de aquel. Por el contrario, habían gozado una presencia notable en las oleadas terroristas previas (anarquista, anticolonial, de extrema izquierda, de extrema derecha y etno-nacionalista). Sin embargo, no disfrutaron del protagonismo exigible entre las medidas nacionales e internacionales aprobadas para combatir el terrorismo.

En efecto, aunque la resolución 1373 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (2001), la Estrategia de la UE de Lucha contra el Terrorismo (2005) o la Estrategia Global de Naciones Unidas contra el Terrorismo (2006) sí hacen referencia a la prevención de la radicalización, lo cierto es que durante la primera década del siglo XXI aquella tuvo un protagonismo marginal como parte integrante de las políticas de seguridad.

## **5. AUSENCIA DE CONSENSO SOBRE LOS RETORNADOS. RAZONES Y CONSECUENCIAS**

### **DERIVADAS**

Como hemos indicado en los párrafos previos, existe un consenso generalizado sobre la peligrosidad que implican los Combatientes Terroristas Extranjeros Retornados, susceptible de resumirse como lo hace Inmaculada Marrero:

Teniendo en cuenta los conocimientos que han adquirido en materia de manejo de armas y explosivos, sus capacidades para dar formación a otras personas con fines terroristas y captar a futuros combatientes y yihadistas urbanos, sin dejar de evaluar las posibilidades de que los regresados que hayan sufrido un proceso de radicalización violenta lleguen a organizar y ejecutar actos de terrorismo en suelo urbano, porque sigan manteniendo su vinculación y compromiso con el terrorismo global (Marrero, 2020, 17).

Sin embargo, no se observa que exista un acuerdo aceptado por la comunidad internacional que contenga medidas concretas y de obligado cumplimiento para afrontar dicha amenaza. Por tanto, resulta frecuente que cada Estado, en este caso cada Estado de la Unión Europea, opte por su propia respuesta.

En este sentido, hay una suerte de cronograma de actuación bien perfilado aunque no implementado en la mayoría de los casos: detención, (extradición), juicio y, si se demuestra que el detenido es culpable de los delitos de terrorismo que se le imputan, pena de cárcel. En prisión, asimismo, podrá someterse a programas de desradicalización. Sin embargo, esta sucesión de acontecimientos no se cumple en buena parte de las ocasiones, debido a las reticencias que muestran los países de la Unión Europea a solicitar extradiciones por los costes económicos y políticos que las mismas les puedan acarrear, sin olvidar que resulta extremadamente complicado obtener pruebas que certifiquen que el presunto retornado ha cometido actividades terroristas mientras formó parte del Daesh (Marrero, 2020).

Además, repatriar a miembros del Daesh que se hallan detenidos en diferentes naciones, en particular en Turquía e Iraq, constituye una misión de la que se derivan repercusiones económicas, políticas y de seguridad, que pueden generar consecuencias negativas para el gobierno que las lleve a cabo, en tanto en cuanto muchos de los posibles repatriados no han abandonado sus ideas radicales y podrían realizar proselitismo de las mismas en su país natal (Marone, 2021). Como refleja Pilar Cebrián: «la opinión pública es otro de los grandes obstáculos. La población no aprueba que el país sufrague la vuelta de los considerados terroristas» (Cebrián, 2019).

Con todo ello, este escenario de por sí complejo ha ido incorporando en los últimos tiempos nuevos interrogantes tanto jurídicos como humanitarios, en muchas ocasiones interrelacionados. Los primeros tienen que ver con el hecho de que algunos de los Combatientes Terroristas Extranjeros detenidos por haber formado parte del Daesh podrían ser juzgados por las autoridades kurdas o iraquíes, dando como resultado condenas de pena de muerte. En cuanto a los humanitarios, los mismos aluden a la situación en la que se encuentran las mujeres y niños detenidos en diferentes campos de refugiados (por ejemplo, Al Hol).

Nos encontramos, por tanto, ante cuestiones de máxima relevancia sobre las cuales diferentes organizaciones internacionales se están posicionando. En este sentido, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa aprobó en 2020 una resolución en la que

solicitaba la repatriación inmediata de los hijos menores de integrantes del Daesh, aduciendo como razones principales la necesidad de evitar que se convirtieran en apátridas, el derecho de los niños a ser protegidos y evitar una futura radicalización de aquellos (Atalayar, 2020). Por su parte, Naciones Unidas también concedía un lugar prioritario a la situación en la que se hallaban los niños, indicando que su protección, repatriación voluntaria y rehabilitación debería constituir una prioridad (ONU, 2020).

En lo que respecta a la Unión Europea, la agenda contra el terrorismo de la UE, insiste en estos aspectos, contemplando cuestiones más generales (desde la amenaza que constituyen los retornados hasta la importancia de su rehabilitación y reintegración a través de diferentes programas a aplicar en las cárceles) y otras más particulares, como la situación de los menores que se hallan en los campos de refugiados.

## **6. CONCLUSIONES**

El fenómeno de los Combatientes Terroristas Retornados constituye un fenómeno que se aceleró a partir de 2017. Las derrotas militares infligidas al Daesh por la Coalición Internacional y por Rusia, aunque respondiendo la actuación de ambos actores a agendas y principios diferentes, provocó la pérdida territorial y de atractivo de la citada organización terrorista. Como consecuencia, muchos de los *foreign fighters* trataron de regresar a sus países de origen. Quienes finalmente lo han conseguido o lo consigan en el futuro, constituyen una amenaza potencial para la seguridad, entre otros motivos porque pueden ejercer de modelos de referencia a la hora de radicalizar a nuevos individuos o por su capacidad para perpetrar atentados de máxima letalidad debido a las habilidades militares adquiridas.

El fenómeno de los Combatientes Terroristas Extranjeros Retornados pone de manifiesto la complejidad que implica la derrota definitiva de los grupos terroristas, entendiendo por la misma su desaparición total. El pasado más inmediato nos ilustra ejemplos de su capacidad para ubicarse en regiones o en Estados fallidos bien cuando eran expulsados del territorio en el que operaban, bien cuando finalizaba un conflicto. A modo de ejemplo, muchos de los muyaidines que combatieron en Afganistán contra la Unión Soviética, tras la retirada de ésta del aludido país asiático en 1989, tomaron parte en el conflicto que se libraba en Balcanes, otros se establecieron en Egipto, Argelia o en Chechenia. En la actualidad, el Sahel sería un escenario que responde a la anterior descripción, si bien no es el único.

En la actualidad, las instrucciones del Daesh aluden a que los retornados atenten en sus países de origen. Este modus operandi contempla varias finalidades complementarias (introducir división en una sociedad pacificada, fomentar el victimismo a través de una supuesta islamofobia...). A esta cuestión aludía Catherine De Bolle, directora ejecutiva de Europol, cuando con motivo de la presentación del Informe de Situación y Tendencias de 2019 expuso la panoplia de consecuencias que genera el terrorismo, las cuales van más allá del binomio atentados-víctimas mortales: «ese sentimiento de inseguridad que intentan crear los terroristas debe ser de gran preocupación para nosotros. La creciente polarización y el aumento de opiniones extremistas es una preocupación para los Estados miembros de la UE y Europol» (Europol, 2019b).

Las sociedades europeas se encuentran mejor dotadas para afrontar un reto como el que suponen los Combatientes Terroristas Extranjeros Retornados. Así, la UE cuenta con un notable entramado de organismos y agencias especializadas que fomentan la cooperación en ámbitos concretos, Europol (cooperación policial), Eurojust (cooperación judicial) y Frontex (cooperación en materia de fronteras exteriores), las cuales llevan tiempo advirtiéndolo sobre la complejidad de la amenaza que hemos relatado, una percepción que es compartida por las instituciones comunitarias.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALONSO, R (2016). Confrontando la amenaza del terrorismo yihadista, *Nueva Revista*, 158, 104-114.
- ALONSO, R (2009). Procesos de radicalización y reclutamiento en las redes de terrorismo yihadista, *Cuadernos de Estrategia*, 141, 21-68, <http://www.ieee.es/publicaciones-new/cuadernos-de-estrategia/2011/cuaderno-141.html>
- ANTON-MELLÓN, J (2015). *Islamismo yihadista. Radicalización y contrarradicalización*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- AVILÉS, J (2017). *Historia del terrorismo yihadista: de Al Qaeda al Daesh*. Madrid: Síntesis.
- BALLESTEROS, M.A (2017). El terrorismo yihadista en la UE. ALDE, (ed), *Libro blanco y negro del terrorismo en Europa*. Bruselas: Parlamento Europeo, 16-21.
- BALLESTEROS, M.A (2016). *Yihadismo*. Madrid: La Huerta Grande.
- FOTTORINO, E (2017). *¿Quién es Daesh? Claves para comprender el nuevo terrorismo*. Barcelona: Paidós.
- EACHEVERRÍA, J. (2019). La amenaza terrorista para España de los retornados desde el embrión califal, *Cuadernos de Pensamiento Político*, 62, 57-64.
- JALLOUL, H (2018). Realidad, ideología y terminología: entre la radicalización, la violencia política y el terrorismo yihadista, *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol.4, Nº2, 99-121. <http://www.seguridadinternacional.es/resi/index.php/revista/article/view/100/169>
- JORDÁN, J (2009). Políticas de prevención de la radicalización violenta en Europa: elementos de interés para España, *Revista de Ciencia Penal y Criminología*, 11, 1-25, <http://criminet.ugr.es/recpc/11/recpc11-05.pdf>
- LESACA, J (2017). *Armas de seducción masiva. La factoría audiovisual del Estado Islámico*. Barcelona: Península.

- MARRERO, I (2020). *Soldados del terrorismo global. Los nuevos combatientes extranjeros*. Madrid: Tecnos.
- NÚÑEZ, J (2018). *Daesh. El porvenir de la amenaza yihadista*. Madrid: Catarata.
- PAVÓN-VILLAMAYOR, V Y VELÁZQUEZ, J (2006). ¿Es la pobreza la causa del terrorismo?, *Foro Internacional*, 184, 291-302. <https://www.redalyc.org/pdf/599/59918404.pdf>
- REINARES, F (2017). La movilización yihadista, el salafismo antidemocrático y la amenaza terrorista en la UE. ALDE, (ed), *Libro blanco y negro del terrorismo en Europa*. Bruselas: Parlamento Europeo, 12-17.
- SALAZAR, P.J (2016). *Palabras armadas. Entender y combatir la propaganda terrorista*. Barcelona: Anagrama.
- SCAVINO, D (2018). *El sueño de los mártires. Meditaciones sobre una guerra actual*. Barcelona: Anagrama.

#### **ANEXOS BIBLIOGRÁFICOS**

- ALBALADEJO, J (2019). La política de la UE contra el terrorismo (I): del Tratado de Maastricht a la Estrategia de Seguridad Interior, *Documento de Trabajo Real Instituto Elcano*, 5, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/terrorismo+internacional/dt5-2019-albaladejo-politica-ue-terrorismo-tratado-maastricht-estrategia-seguridad-interior](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/terrorismo+internacional/dt5-2019-albaladejo-politica-ue-terrorismo-tratado-maastricht-estrategia-seguridad-interior)
- ALONSO, R (2017, 21 de agosto). Del enemigo lejano, al enemigo cercano, *elmundo.es*, <https://www.elmundo.es/espana/2017/08/21/5999e697468aebf93d8b4614.html>
- ATALAYAR, (2020, 1 de febrero). El Consejo de Europa pide la repatriación urgente de los hijos de yihadistas, *atalayar.com*, <https://atalayar.com/content/el-consejo-de-europa-pide-la-repatriaci%C3%B3n-urgente-de-los-hijos-de-yihadistas>
- CEBRIÁN, P (2019, 19 de marzo). La UE, ante el gran dilema: ¿debe repatriar a los yihadistas europeos del ISIS?, *elconfidencial.com*, [https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2019-02-19/la-ue-ante-el-gran-dilema-debe-repatriar-a-los-yihadistas-europeos-del-isis\\_1833558/](https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2019-02-19/la-ue-ante-el-gran-dilema-debe-repatriar-a-los-yihadistas-europeos-del-isis_1833558/)
- COMISIÓN EUROPEA, (2015). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Agenda Europea de Seguridad*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0185&from=IT>
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, (2015). *Conclusiones del Consejo-Estrategia regional de la UE para Siria e Irak, así como en relación con la amenaza que representa el EIIL/Daesh*, <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/03/16/council-conclusions-eu-regional-strategy-for-syria-and-iraq-as-well-as-the-isil-daesh-threat/>
- EUROPOL, (2016). *Changes in modus operandi of IS revisited*, <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/islamic-state-changing-terror-tactics-to-maintain-threat-in-europe>
- EUROPOL, (2019A). *Terrorism situation and trend report 2019 (TE-SAT)*, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/terrorism-situation-and-trend-report-2019-te-sat>
- EUROPOL, (2019B, 29 de junio). The threat from terrorism in the EU become more complex in 2018, <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/threat-terrorism-in-eu-became-more-complex-in-2018>
- GOBIERNO DE ESPAÑA, (2019). *Estrategia Nacional contra el terrorismo*, <https://www.dsn.gob.es/es/documento/estrategia-nacional-contra-terrorismo-2019>
- GOBIERNO DE ESPAÑA, (2017). *Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido de todos y para todos*, [https://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/Estrategia\\_Seguriad\\_Nacional\\_2017.pdf](https://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/Estrategia_Seguriad_Nacional_2017.pdf)
- GUTIÉRREZ, O (2014, 22 de septiembre). El Estado Islámico llama a sus fieles a matar ciudadanos de la coalición, *elpais.com*, [https://elpais.com/internacional/2014/09/22/actualidad/1411388634\\_253701.html](https://elpais.com/internacional/2014/09/22/actualidad/1411388634_253701.html)

- GUTIÉRREZ, O (2016, 14 de agosto). Mohamed al Adani, la voz del terror, elpais.com, [https://elpais.com/internacional/2016/08/12/actualidad/1471004505\\_327757.html](https://elpais.com/internacional/2016/08/12/actualidad/1471004505_327757.html)
- KENZA BERRADA, (2020). Abordando el tema de los Combatientes Terroristas Extranjeros Retornados, <https://eeradicalization.com>, <https://eeradicalization.com/es/abordando-el-tema-de-los-combatientes-terroristas-extranjeros-retornados-revelaciones-de-la-experiencia-marroqui/>
- MARONE, F (2021, 22 de marzo). Why European countries do not repatriate their foreign fighters, [eeradicalization.com](https://eeradicalization.com), <https://eeradicalization.com/why-european-countries-do-not-repatriate-their-foreign-fighters/>
- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS, (2001). *Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas*, [https://undocs.org/es/S/RES/1373\(2001\)](https://undocs.org/es/S/RES/1373(2001))
- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS, (2014). *Resolución 2178 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas*, [https://undocs.org/pdf?symbol=es/S/RES/2178\(2014\)](https://undocs.org/pdf?symbol=es/S/RES/2178(2014))
- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS, (2016). *Resolución 2322 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas*, [https://undocs.org/pdf?symbol=es/S/RES/2322\(2016\)](https://undocs.org/pdf?symbol=es/S/RES/2322(2016))
- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS, (2020). *Undécimo informe del Secretario General sobre la amenaza que plantea el EIL (Dáesh) para la paz y la seguridad internacionales y la gama de actividades que realizan las Naciones Unidas en apoyo de los Estados Miembros para combatir la amenaza*, <https://undocs.org/es/S/2020/774>
- REINARES, F Y GARCÍA CALVO, C (2017). Actividad yihadista en España, 2013-2017: de la Operación Cesto en Ceuta a los atentados en Cataluña, *Documento de Trabajo Real Instituto Elcano*, 13, <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/c47ba74f-38ee-4ed8-999f-8b99bd518d36/DT13-2017-Reinares-GarciaCalvo-Actividad-yihadista-en-Espana-2013-2017-Operacion-Cesto-Ceuta-atentados-Catalunya.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=c47ba74f-38ee-4ed8-999f-8b99bd518d36>
- REINARES, F (2018). Combatientes terroristas extranjeros: comparando España con Italia, *Blog Real Instituto Elcano*, <https://blog.realinstitutoelcano.org/combatientes-terroristas-extranjeros-comparando-espana-con-italia/>
- TORRES, M (2019). El estado de la yihad online un año después de los atentados de Barcelona y Cambrils, *Informe del Instituto de Seguridad y Cultura*, <https://seguridadycultura.org/wp-content/uploads/2018/08/Yihad-online.pdf>
- VÁZQUEZ, A (2021, 11 de enero). Un juez envía a prisión a los retornados del Daesh detenidos en Barcelona, [elperiodico.com](https://www.elperiodico.com/es/politica/20210111/juez-prision-incondicional-yihadistas-barcelona-11448022), <https://www.elperiodico.com/es/politica/20210111/juez-prision-incondicional-yihadistas-barcelona-11448022>

## PANEL II

¿UNA ESTRATEGIA DE POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD EUROPEA PARA UN ACTOR GLOBAL?

*Coordinadores:*

MANUEL GARAT CARAMÉ

*Subdirector del IUGM*

ANDREA ARRIETA RUIZ

*Investigadora predoctoral del IUGM*

# **LA DESMILITARIZACIÓN DE LOS ASUNTOS MARÍTIMOS DESDE EL INICIO DE LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA. CAUSA DE INSEGURIDAD EN LAS AGUAS JURISDICCIONALES ESPAÑOLAS Y DE POCA EFICIENCIA EN EL GASTO PARA IMPLEMENTARLA**

## **THE DEMILITARIZATION OF MARITIME AFFAIRS SINCE THE BEGINNING OF THE TRANSITION TO DEMOCRACY. CAUSE OF INSECURITY IN SPANISH JURISDICTIONAL WATERS AND OF LOW EFFICIENCY IN SPENDING TO IMPLEMENT IT**

**Francisco Delgado Urrutia<sup>1</sup>**

21 de marzo de 2021

### **RESUMEN**

La tesis que se pretende defender en este de trabajo consiste en afirmar que el concepto de la Seguridad Nacional plasmado en la *Estrategia de Seguridad Nacional de 2017* reafirma la desmilitarización de todos los asuntos relacionados con la seguridad en los espacios marítimos de soberanía y de interés para España, y con ello la marginación de las Fuerzas Armadas (FF. AA.) en todas aquellas tareas relacionadas con su implementación. Asimismo, se busca demostrar que la decisión de marginar a las FF. AA. en la implementación de la seguridad en los espacios marítimos indicados, se inició en la Transición y estuvo provocada por prejuicios de la clase política contra el estamento militar, en lugar de parámetros objetivos. Finalmente, se plasmará que este hecho ha supuesto un empeoramiento de la gestión de la seguridad nacional, que ha encarecido el gasto público y ha provocado un aumento de la inseguridad en España.

**PALABRAS CLAVE:** Fuerzas Armadas, Seguridad Nacional, Defensa Nacional, Transición, seguridad marítima.

### **ABSTRACT**

The thesis that is intended to defend in this work is to affirm that the concept of National Security embodied in the *National Security Strategy of 2017*, reaffirms the demilitarization of all matters related to security in maritime areas of sovereignty and interest to Spain, and with it the marginalization of the Armed Force in all those tasks related to its implementation. It is also sought to demonstrate that the decision to marginalize the Armed Forces in the implementation of security in the indicated maritime spaces, began in the Transition and was provoked by prejudices of the political class

---

<sup>1</sup> Capitán de Corbeta de la Armada española, actualmente destinado en el Grupo de la Armada en el Centro de Sistemas Aeroespaciales de Observación del Ejército del Aire.

Lieutenant Commander of the Spanish Navy, currently stationed in the Navy Group at the Air Army Aerospace Observation Systems Center.

against the military state, rather than objective parameters. Finally, it will be reflected that this has led to a worsening of national security management, which has led to public spending and caused increased insecurity in Spain.

**KEYWORDS:** Armed Forces, National Security, National Defense, Transition, maritime security

## INTRODUCCIÓN

España tiene una dependencia enorme del espacio común global marítimo. Prueba de ello es que la extensión del litoral español cuadriplica los kilómetros de sus fronteras terrestres, y que la superficie de sus espacios marítimos duplica la terrestre. Por otro lado, la mar es el elemento que vertebra la discontinuidad geográfica del territorio español (archipiélagos y enclaves en el norte de África). Desde el punto de vista económico, la importancia de este espacio global para España también es muy relevante. Así, el 99 por ciento de los hidrocarburos y el gas natural que se utilizan en España a diario, llegan por vía marítima. Asimismo, más del 95 por ciento de lo que exportan las empresas españolas fuera de la Unión Europea (UE) se realiza a través de este medio. Por ello, se estima que la necesidad de esta investigación bascula en la importancia de la seguridad de los espacios marítimos de soberanía y de interés para España.

La razón o motivo principal por el cual se ha decidido llevar a cabo este trabajo, consiste en que no es explicable el nulo nivel de responsabilidad asignado a las FF. AA. dentro de la *Estrategia de Seguridad Nacional de 2017*, para la implementación de la seguridad pública en las aguas de soberanía y de interés españolas. La seguridad es una necesidad básica de cualquier país, y sin ella, una sociedad no puede desarrollarse en libertad. Por ello, se evalúa que lo más lógico sería emplear el mayor número de medios al alcance del Estado para implementar la seguridad pública en un espacio global común de tanta importancia.

La pregunta de investigación que se establece es si la desmilitarización de los asuntos marítimos desde el inicio de la Transición ha provocado un aumento de la inseguridad en las aguas jurisdiccionales españolas y un empleo ineficiente de los recursos públicos.

La hipótesis de trabajo consiste en afirmar que la desmilitarización de los asuntos relacionados con la seguridad en los espacios marítimos de soberanía y de interés para España desde el comienzo de la Transición, ha supuesto una degradación de la gestión de

la seguridad en estas zonas y ha hecho que el gasto público en esta materia no sea eficiente.

El estado de la cuestión es reducido. No existen investigadores que defiendan que el afán de desmilitarizar los asuntos relacionados con la seguridad pública en la mar en España haya causado un aumento de la inseguridad en este espacio. Tampoco se han encontrado trabajos que mantengan que esta decisión tuvo su origen en prejuicios de la clase política de la Transición contra las FF. AA. Por el contrario, sí se han identificado la existencia de investigadores que promulgan la necesidad de vaciar de competencias en el ámbito de la seguridad marítima a las FF. AA. y lo justifican en el hecho de la mala ejecución por parte del estamento castrense. Asimismo, existen autores que han defendido que la configuración actual de la Administración para implementar la seguridad pública en los espacios marítimos de soberanía y de interés para España provoca una gestión del gasto público ineficiente.

Para la elaboración de este trabajo se han empleado fuentes primarias y fuentes secundarias. Se ha realizado una encuesta por correo electrónico compuesta por trece preguntas relacionadas con el tema de la presente investigación. Se ha contado con la participación de Oficiales de las FF. AA. y analistas civiles destinados en el Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas, con Oficiales de las FF. AA. destinados en diferentes Secciones de Inteligencia de los Ejércitos y la Armada, con varios Comandantes de buques de la Armada, con el Jefe de Estado Mayor de la Fuerza de Acción Marítima de la Armada, con el Comandante del Mando de las Unidades de la Fuerza de Acción Marítima de la Armada en Ferrol, con Oficiales de la Guardia Civil destinado en el Servicio de Información de este Cuerpo, con Oficiales de la Guardia Civil destinados en el Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO) del Ministerio del Interior, con el Embajador de España en Camerún, en Gabón, en Gana, en Nigeria y en Costa de Marfil, con los Segundos Embajadores de España en Nigeria, Gana, Camerún, Mali y Burkina Faso, con el Cónsul español en Lagos (Nigeria), con el Oficial de Enlace del Mando de Operaciones del EMAD en Mauritania, con Oficiales de las FF. AA. destinados en el Departamento de Estrategia de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas y en el Departamento de Seguridad Nacional.

Como fuentes secundarias se han utilizado trabajos de autores destacados, así como publicaciones e informes de organismos oficiales. Dentro de la bibliografía empleada, se estima conveniente resaltar la tesis de Miguel Ángel Franco García, titulada *El Ministerio*

*de Defensa y sus competencias sobre asuntos marítimos*. Se evalúa que es novedosa porque aporta una visión objetiva de los motivos que condujeron a los Gobiernos de la Transición a reformar la legislación relativa a la seguridad marítima en España.

Finalmente, se estima necesario añadir que el esquema general del trabajo es el siguiente:

- Un marco teórico en el que se plasma la evolución del sistema de seguridad nacional desde la Transición hasta la actualidad, el punto de vista de la clase política de la Transición respecto a la gestión de la seguridad marítima por parte de las FF.AA., un resumen de las competencias actuales de las Fuerzas Armadas en el ámbito marítimo, y un compendio de la situación actual de los tráficó ilícitos por mar hacia España.
- Un análisis del marco teórico, en el que se tratará de realizar prospectiva.
- Unas breves conclusiones para contestar a la pregunta de investigación y poner de relieve si se ha probado que las hipótesis enunciadas eran ciertas o inciertas.

## **1. MARCO TEÓRICO**

### **1.1. Evolución de la gestión de seguridad pública de las aguas jurisdiccionales en España desde la transición**

En la actualidad, la seguridad en los espacios marítimos en los que España ejerce soberanía o que son de su interés, se caracteriza por estar compuesta por una «[L]a pléyade de organismos con competencias (a veces duplicadas) en cuestiones de Seguridad Marítima» (Ruiz, 2014, 8)

Con anterioridad al año 1986, el Ministerio de Marina y posteriormente el de Defensa, tenía competencias plenas en todos los asuntos relacionados con la seguridad pública en la mar. A mediados de los años ochenta, el Gobierno y las Cortes adoptaron una serie de medidas legislativas que significaron la separación de las FF. AA. de la totalidad de los asuntos relacionados con la Seguridad Pública en la mar. También supusieron la creación de un gran número de nuevos organismos públicos estatales y autonómicos.

Los hitos parlamentarios que han configurado la estructura actual de la seguridad marítima en España son los siguientes:

- El Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio, por el que se reestructuran determinados órganos de la Administración Central del Estado.

- El Real Decreto 1997/1980, de 3 de octubre, que crea la Dirección General de la Marina Mercante.
- La Ley Orgánica de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado de 1986.
- El Real Decreto 1027/1989, de 28 de julio, sobre abanderamiento matriculación de buques y registro marítimo.
- Real Decreto 246/1991, de 22 de febrero, por el que se regula el Servicio Marítimo de la Guardia Civil.
- La Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.
- La Orden del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno, de 24 de marzo de 1993 sobre transferencias de funciones y medios en materia de pesca marítima.
- El Real Decreto 1649/1998, de 24 de julio, por la que se desarrolla el Título II de la Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de represión del contrabando, relativo a las infracciones administrativas de contrabando.

## **1.2. Opinión pública relativa a gestión de la seguridad en los espacios marítimos de soberanía y de interés nacional**

A mediados de los años ochenta del siglo pasado, los medios periodísticos españoles apuntaban a la necesidad de despojar de competencias relacionadas con la gestión de la Seguridad Pública en la mar al Ministerio de Defensa. De hecho, defendían que con esta decisión «España se situaría en un importante lugar en el contexto europeo y podría desarrollar un programa coherente de política marítima» (Cacho, 1986, 23 de junio). Para la Real Academia de la Lengua Española (RAE) el término «coherente» equivale a «lógico», por ello, este diario manifestaba que la participación de las FF. AA. en la gestión de la seguridad marítima, era ilógico.

Para muchos investigadores, el franquismo fue una época caracterizada por el militarismo, el cual «[A]cabó gradualmente con la transición democrática y las reformas emprendidas por los socialistas» (Clara, 2002, 464).

Otros ensayistas manifiestan que después de la Guerra Civil este militarismo abarcó a «[L]os asuntos marítimos» (Franco, 2013, 21), y que este hecho se tradujo «[E]n la acumulación de competencias de naturaleza civil, en manos del Ministerio de Marina y

sobre todo de sus órganos periféricos, Comandancias y Ayudantías Militares de Marina» (Franco, 2013, 27). Asimismo, consideran que la organización administrativa para la gestión de los asuntos relacionados con el ámbito marítimo durante el franquismo era un «[G]obierno militar indirecto, que consiste en la preeminencia formal de los órganos civiles, reconociendo, por el contrario, importantes funciones de garantía y vigilancia del sistema a los militares, siendo la autoridad militar quien ejerce el poder real» (Franco, 2013, p.37).

Por otro lado, entre amplios sectores de la opinión pública se defiende la idea de que la «transición democrática en España se realizó a pesar de las Fuerzas Armadas» (Fernández Campo, 1999,32), y que «el Ejército fue una rémora o un obstáculo en la marcha hacia la democracia» (Pérez, 2013, 138).

En este mismo sentido, la opinión de la clase política de los años ochenta del siglo pasado, relativa al estado de la administración marítima por parte del Ministerio de Defensa, es que era caótica (Franco, 2013, 45). Existen ensayistas que promulgan que los partidos políticos en la Transición tenían una «eventual capacidad de decisión autónoma» de las FF. AA. (Franco, 2013, 93), y por este motivo, la tendencia del legislador fue la de proceder al vaciado competencial del Ministerio de Defensa en todos aquellos asuntos relacionados con la Seguridad Pública en el ámbito marítimo.

Por ello, el Gobierno resultante de las elecciones generales de 1982, defendió la necesidad de conseguir «una adecuada organización de los servicios que desarrollan competencias administrativas en materia marítima»<sup>2</sup>.

### **1.3. Sistema de Seguridad Marítima Nacional actual**

La promulgación de la *Estrategia de Seguridad Marítima Nacional* (ESMN) en 2013 conllevó la creación de una Sistema de Seguridad Marítima (Sistema), dentro del esquema de Seguridad Nacional.

Este Sistema sitúa al Consejo de Seguridad Nacional (CSN) en la cúspide. Asimismo, se ha establecido un comité especializado en seguridad marítima denominado Consejo Nacional de Seguridad Marítima (CNSM), directamente subordinado al CSN. Se estima conveniente reseñar que estos organismos son transversales, se sitúan en el nivel político-

---

<sup>2</sup> Respuesta del Gobierno a la Pregunta Parlamentaria formulada por el Diputado don Eduardo Tarragona Corbellá, sobre si piensa el Gobierno acceder a la petición del Colegio de Oficiales de la Marina Mercante respecto a la creación de un Ministerio del Mar o una Secretaría de Estado: Boletín Oficial de las Cortes Generales, Serie D, Actos de Control 24 de febrero de 1986 núm. 127.

estratégico, y no han tenido «desarrollo en los niveles inferiores» (Del Pozo, 2015, 27). También se considera necesario indicar, que el CSN es una comisión delegada del Gobierno sin dirección sobre medios u organismos, y que «el órgano máximo con responsabilidad de esta estructura, el CNSM, en un mero asesor técnico del CSN» (Del Pozo, 2015, 28).

Por lo tanto, el Sistema consta de un órgano transversal a nivel político y estratégico, y a continuación se pasa al nivel táctico. No existen agencias o ramas de la Administración que trasladan las decisiones del nivel político y/o estratégico, a los medios que actúan sobre el terreno. A nivel táctico, la acción del Estado en la mar es llevada a cabo de manera independiente por los siguientes organismos:

- La Guardia Civil.
- El Servicio de Vigilancia Aduanera.
- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- Consejerías de pesca de las comunidades autónomas.
- Consejerías de Interior de las comunidades autónomas dotadas de policía autonómica.

Se puede afirmar que el sistema de seguridad marítima actual es un «sistema colegiado» (Del Pozo, 2015, 55), sin una estructura jerarquizada como el modelo francés, el norteamericano, el británico o el italiano (Del Pozo, 2015, 52).

#### **1.4. Acuerdos entre órganos con competencias en seguridad marítima**

Dentro del Sistema no existe un «Centro Nacional de Vigilancia Marítima» con mando operativo sobre medios en la mar, como por ejemplo sí existe en Francia. Por ello, para tratar de conseguir la unidad de acción entre las diferentes agencias se «precisa de complejos protocolos de cooperación entre administraciones» (Ruiz, 2014, 9). La cooperación actual entre las diferentes agencias estatales con competencias en seguridad marítima depende por completo del «voluntarismo de los actores» (Ruiz, 2014, 20).

El legislador se ha dado cuenta de esta situación, y prueba de ello es que en los últimos años se han dado pasos para la coordinación de posibles crisis marítimas ambientales, y se han firmado acuerdos interministeriales para el intercambio de información entre departamentos. Sin embargo, estas medidas administrativas «no solventan del todo las

carencias del modelo de administración marítima española» (Ruiz, 2014, 99), el cual está lleno de «disfunciones, solapes y confusión de competencias» (Del Pozo, 2015, 53).

### **1.5. Derecho internacional marítimo y Fuerzas Armadas**

Todos los tratados internacionales relativos al derecho del mar estipulan que «la actuación de buques de Estado pertenecientes a organismos o agencias civiles tiene un carácter excepcional, complementario, o, si se quiere, subsidiario, respecto de la actuación del buque de guerra» (Ruiz Díez del Corral, 2012, 7).

Por el contrario, «[E]l actual ordenamiento jurídico español concede un especial protagonismo a la acción de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE) en el mar territorial; fuera de él, tal actividad queda restringida y tiene un carácter excepcional» (Ruiz Díez del Corral, 2012, 22)

### **1.6. Seguridad Pública y Defensa Nacional en la legislación española**

La Defensa Nacional está perfectamente definida en la *Estrategia de Seguridad Nacional de 2017* (ESN). También está totalmente circunscrita a las FF. AA. De acuerdo con la ESN, la Defensa Nacional tiene que encargarse de «asegurar la defensa de la soberanía e integridad de España y la protección de la población y el territorio frente a cualquier conflicto o amenaza proveniente del ámbito exterior» (ESN, 2017, 88). También establece que la Defensa Nacional nada tiene que ver con el combate «contra el terrorismo, la ciberseguridad, o la lucha contra el crimen organizado» (ESN, 2017, 11). Por ello, la acción actual de las FF. AA. quedaría reducida a la preparación para hacer frente a amenazas procedentes de países extranjeros.

Por otro lado, la ESN no define la Seguridad Pública. Este concepto tampoco está delimitado en la Constitución española, en la Ley de Seguridad Nacional, y en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Esta última norma sí estipula en su artículo nº. 1, que «el mantenimiento de la Seguridad Pública se ejercerá por las distintas Administraciones Públicas a través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad». Por ello, la Seguridad Pública en España es competencia exclusiva de la Policía Nacional, la Guardia Civil, las policías autonómicas, y las policías locales. Existen autores que afirman que la Seguridad Pública comprende las acciones policiales, la Protección Civil, los servicios de extinción de incendios y salvamento, la seguridad privada y los servicios sanitarios (Pintado, 2016, 45-46).

## **1.7. Papel actual del Ministerio de Defensa en la implementación de la Seguridad Nacional en el espacio global marítimo**

La ESN establece que la Defensa Nacional, junto a la Acción Exterior del Estado y a la Seguridad Pública, es una parte integrante de la Seguridad Nacional. Como se ha indicado, este documento estipula que la Defensa Nacional nada tiene que ver con el combate «contra el terrorismo, la ciberseguridad, o la lucha contra el crimen organizado», y estipula que el objetivo de la Defensa Nacional es el de «asegurar la defensa de la soberanía e integridad de España y la protección de la población y el territorio frente a cualquier conflicto o amenaza proveniente del ámbito exterior». En base a la redacción actual de la ESN, se puede afirmar que para el legislador las FF. AA. no tienen ningún papel dentro de la Seguridad Pública y sólo existen para la defensa de las aguas de soberanía nacionales contra amenazas procedentes del exterior diferentes del terrorismo, el crimen organizado y las ciberamenazas.

Asimismo, la Ley Orgánica de Defensa Nacional (LODN) de 2005 encomienda a las FF. AA. llevar a cabo «la vigilancia de los espacios marítimos, como contribución a la acción del Estado en la mar», y «el apoyo a las FCSE en la lucha contra el terrorismo y a las instituciones y organismos responsables de los servicios de rescate marítimo en las tareas de búsqueda y salvamento». La RAE define «contribuir» como «ayudar y concurrir con otros al logro de algún fin». Asimismo, la RAE establece que «apoyar» consiste en «favorecer, patrocinar y ayudar». Finalmente, promulga que el verbo «vigilar» estriba en «observar algo o a alguien atenta y cuidadosamente». Por ello, las misiones que la LODN confiere a las FF. AA. en el espacio global marítimo consisten en desplegar a sus buques para observar de manera cuidadosa el entorno, y si fuese necesario, ayudar a las FCSE y a la Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima (SASEMAR).

Por otro lado, la *Directiva de Defensa Nacional* de 2020 enfatiza que las capacidades de las FF. AA tienen que concentrarse en los «retos de seguridad de naturaleza militar», y restringe el ámbito de actuación de las FF.AA. dentro de España al «apoyo y colaboración con autoridades civiles en la gestión de crisis y emergencias». Asimismo, resalta los éxitos de los FF. AA. en sus acciones en el exterior sin comentar sus tareas dentro del territorio nacional.

Finalmente, la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional promulga la estricta separación entre Seguridad Pública y Defensa Nacional. No invierte un solo

renglón en definir qué es la «Seguridad Pública», pero sí estipula que las FF. AA. no tienen nada que ver con ella.

## **1.8. Optimización de los recursos existentes**

### ***1.8.1. Medios policiales en España. Comparación con otros países europeos***

España tiene veinte millones menos de habitantes que Francia y sin embargo dispone de los mismos efectivos policiales, y ello sin contar al personal que integra el Servicio de Vigilancia Aduanera. En este mismo sentido, Italia y el Reino Unido tienen respectivamente diez y doce millones de habitantes más que España, la cual dispone de cien mil efectivos policiales más los dos países reseñados (Granda, 2014, 17).

### ***1.8.2. Recursos disponibles en España para implementar la seguridad pública en la mar***

Actualmente SASEMAR dispone de veinte centros de Coordinación de Salvamento (centros de control del tráfico marítimo), dieciocho buques de más de 100 toneladas de desplazamiento (cuatro de ellos rondan las 3.000 toneladas), cincuenta y cinco lanchas rápidas conocidas como *Salvamares*, tres (3) aviones CN-235 y once helicópteros (Fuerza Naval, 2020, 16 de abril).

Por su parte, el Servicio de Vigilancia Aduanera se vale de dos buques con capacidad oceánica, dieciocho patrulleros de altura de 30 metros de eslora y 19 lanchas de alta velocidad, de 17 metros de eslora (Fuerza Naval, 2020, 16 de abril).

El Servicio Marítimo de la Guardia Civil está compuesto por 1.130 efectivos de este cuerpo. Además, dispone de más de un centenar de embarcaciones, 18 de ellas por encima de las 100 toneladas de desplazamiento. Asimismo, su Servicio Aéreo opera una flota de 43 helicópteros y dos aviones de patrulla marítima CN-235 (Fuerza Naval, 2020, 16 de abril).

Por su parte, la Armada cuenta con quince patrulleros de más de 1.000 toneladas de desplazamiento, cinco patrulleros de entre 100 y 300 toneladas y tres patrulleros menores. Adicionalmente, marina tres remolcadores de altura y un buque de salvamento y rescate. Sus escuadrillas de helicópteros cuentan con 36 unidades, con capacidad de participar en operaciones de vigilancia marítima y salvamento.

Finalmente, el Servicio de Guardacostas de Galicia dispone de 240 funcionarios, un remolcador de 700 toneladas, un buque de inspección y salvamento, y 24 patrulleras. Asimismo, opera dos helicópteros *Sikorsky S-76*.

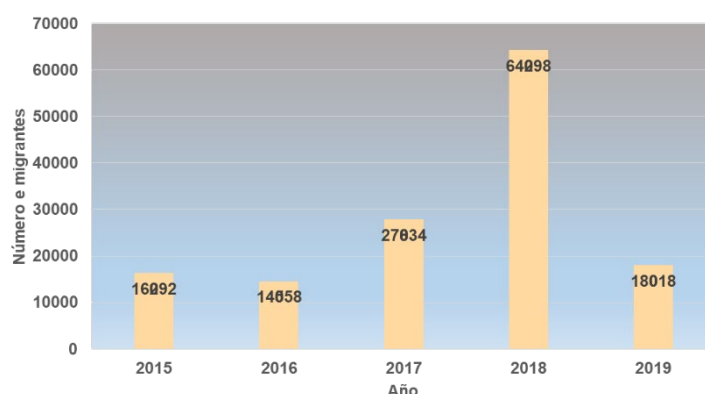
Se estima necesario añadir que los medios de los diferentes organismos de la Administración General del Estado y de la Comunidad Autónoma de Galicia, son totalmente diferentes y con ello, su mantenimiento y su cadena logística de repuestos necesarios para su funcionamiento.

Asimismo, existen autores que afirman que en España «la trazabilidad de los recursos que el Estado dedica en su conjunto a la seguridad marítima representa un desafío muy complicado de alcanzar», y que, de hecho, estos fondos constituyen «una maraña sin cuya aclaración, difícilmente se podrá mejorar la eficiencia» (Curt, 2017, 23).

## **1.9. Análisis del entorno estratégico de España. Desafíos y amenazas más importantes que afectan a la seguridad de España**

### ***1.9.1. La inmigración irregular por mar hacia España***

Figura 1. Evolución de la llegada de migrantes a costas españolas en el período 2015-2019



Fuente: Fernández Borra & Delgado Urrutia, 2020

En 2020 España recibió 41.861 inmigrantes irregulares por vía marítima. Hasta el día 18 de marzo de 2021 la cifra ha llegado a 4.074 inmigrantes irregulares, lo cual constituye una cifra similar al año anterior (Flow monitoring, 2021).

En el informe generado por el Servicio de Guarda Costas de la Unión Europea (anterior FRONTEX), *Risk Analysis for 2019*, se estipula que las costas españolas constituyen una de las rutas principales que emplean los inmigrantes irregulares y las redes dedicadas al tráfico de personas (FRONTEX, 2019, 16). Este trabajo establece que el mayor flujo de inmigrantes irregulares accede a Europa a través de esta ruta, y también que la tendencia de esta corriente es a aumentar (FRONTEX, 2019, 20). Este informe hace prospectiva y

vaticina un aumento de la presión migratoria sobre España en los próximos años (FRONTEX, 2019, 39). También recalca que la ruta de acceso a España de manera ilegal por mar ha aumentado en un 123 por ciento en los últimos años (FRONTEX, 2019, 43). Finalmente, esta publicación resalta que los terroristas yihadistas asentados en el Sahel occidental aprovechan las rutas que emplean los inmigrantes ilegales para acceder por las costas del mediterráneo a Europa (FRONTEX, 2019, 39).

La *DESA/Population division* integrada dentro de la Organización de Naciones Unidas (ONU), emitió un informe denominado *2019 Revision of World Population Prospects*. En él se afirma que la presión demográfica que va a ejercer Nigeria y el resto de los países de África Occidental sobre Europa va a ser impresionante.

Por otro lado, el *Intitute National D`estude Demographiques* de Francia estipula que la tasa actual de fecundidad de los países de África Occidental es tres veces superior a la de los estados europeos. En el caso particular de Nigeria, cada mujer tiene una media de 5.3 hijos. Asimismo, afirma que el Producto Interior Bruto (PIB) de Europa Occidental es doce veces superior al de África occidental (Pison, 2019).

La prensa internacional también alerta sobre el crecimiento demográfico del continente africano. En septiembre de 2015, la BBC informó que la ONU estimaba que la población del continente africano en 2050 iba a ser de 2.5 billones de personas, de los cuales, 400 millones se localizarían en Nigeria (BBC, 2015, 11 de septiembre).

En 2018, la Comisión Europea elaboró un trabajo titulado *Many more to come? Migration from and within Africa*. En este trabajo se pronostica un aumento de la inmigración irregular hacia la Unión (Comisión 2018, 30).

En enero de 2018, el Instituto Español de Estudios Estratégicos publicó un trabajo de Juan Mora relativo a la situación demográfica en el Sahel. En él se defiende que la atención internacional en el Sahel debería centrarse más en su actual explosión demográfica, y menos en el fenómeno del terrorismo de esta zona. El autor vaticina un aumento de los movimientos migratorios hacia Europa procedentes del Sahel (Mora, 2018, 8). Apoya esta afirmación en el hecho de que el alto crecimiento demográfico no va a poder ir acompañado de la cantidad de puestos de trabajo necesarios (en la zona del Sahel haría falta crear 450 millones de puestos de trabajo antes de 2030), en la inseguridad regional (terrorismo y crimen organizado), en la falta de gobernanza y en el caótico crecimiento urbano (Mora, 2018, 10-12).

En febrero de 2019, el Departamento de Seguridad Nacional español, publicó un informe denominado *El fenómeno migratorio en España. Reflexiones desde el ámbito de la Seguridad Nacional*. En él se pronostica que el fenómeno de la inmigración irregular hacia España es una situación que por ahora no tiene solución (DSN, 2019, 57).

### **1.9.2. El tráfico de estupefacientes por mar hacia España**

El *European Monitoring Center for Drugs and Drug Addictions* en 2019 emitió su informe *EU Drugs Markets Report. In-depth Analysis*. En él se pronostica un aumento del tráfico de cocaína hacia España (European Monitoring Center for Drugs and Drug Addictions [EMCDDA], 2019, 16).

El trabajo indicado, también estipula que España y Holanda son los principales puntos de entrada de cocaína en la UE, y vaticina un aumento de la demanda de esta droga (EMCDDA, 2019, 17). Además, promulga que el medio marítimo es el principal vector para introducir esta droga en Europa (EMCDDA, 2019, 61).

Por otro lado, el informe *Serious and organised crime threat assessment 2017* de EUROPOL, estipula que el cannabis es la droga que más se consume en la UE, y que el transporte de este tipo de droga se realiza principalmente por mar y procede de Marruecos (EUROPOL, 2017, 35).

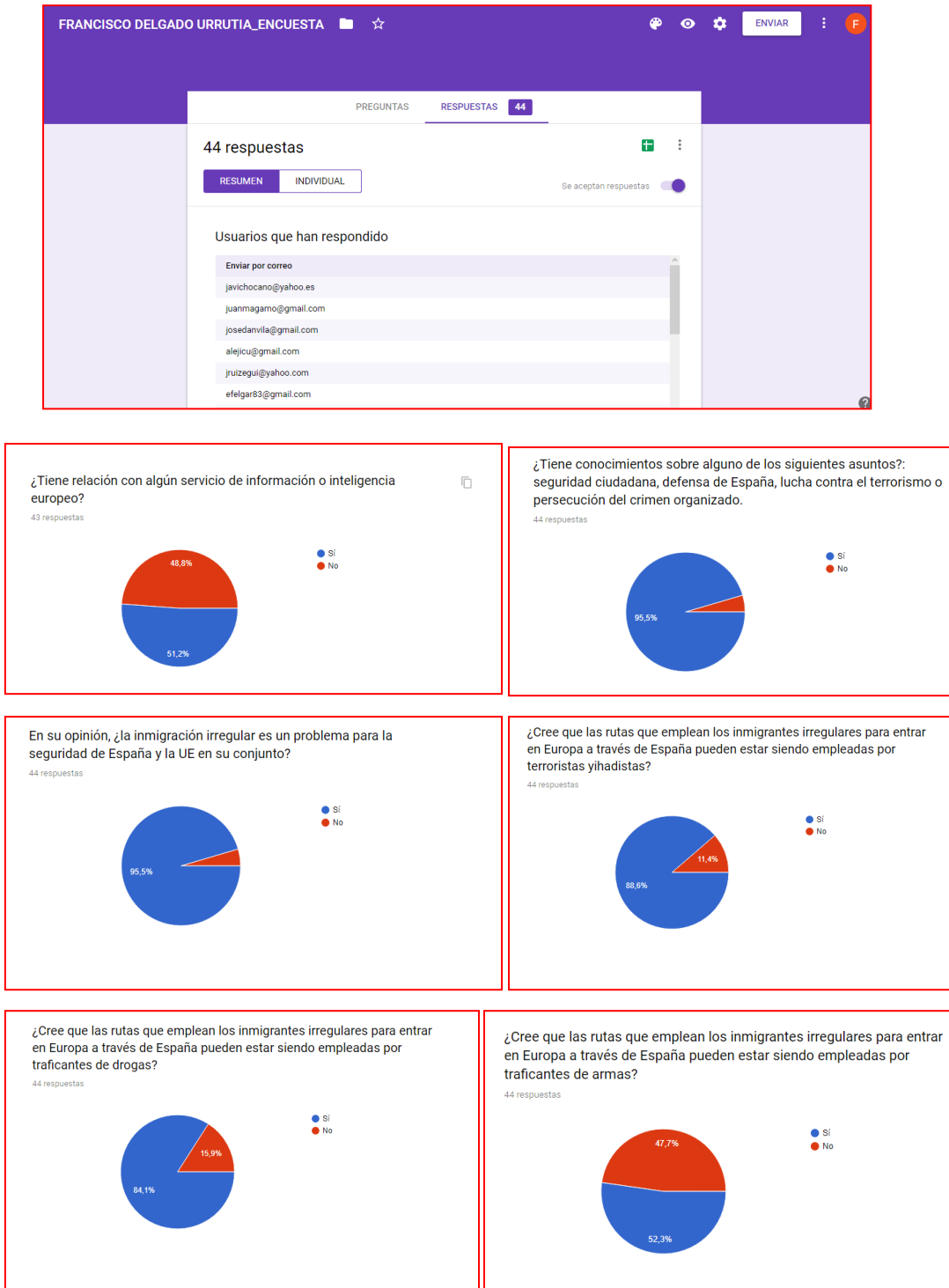
Asimismo, la investigadora Sonia Alda, en febrero de 2018, publicó en el Real Instituto Elcano, un trabajo sobre redes criminales y tráfico ilícitos. En él defiende que la entrada de la cocaína en Europa se realiza principalmente a través de España (Alda, 2018, 3), y que la forma de transporte de esta droga en España que más ha crecido en los últimos años ha sido la marítima (Alda, 2018, 23).

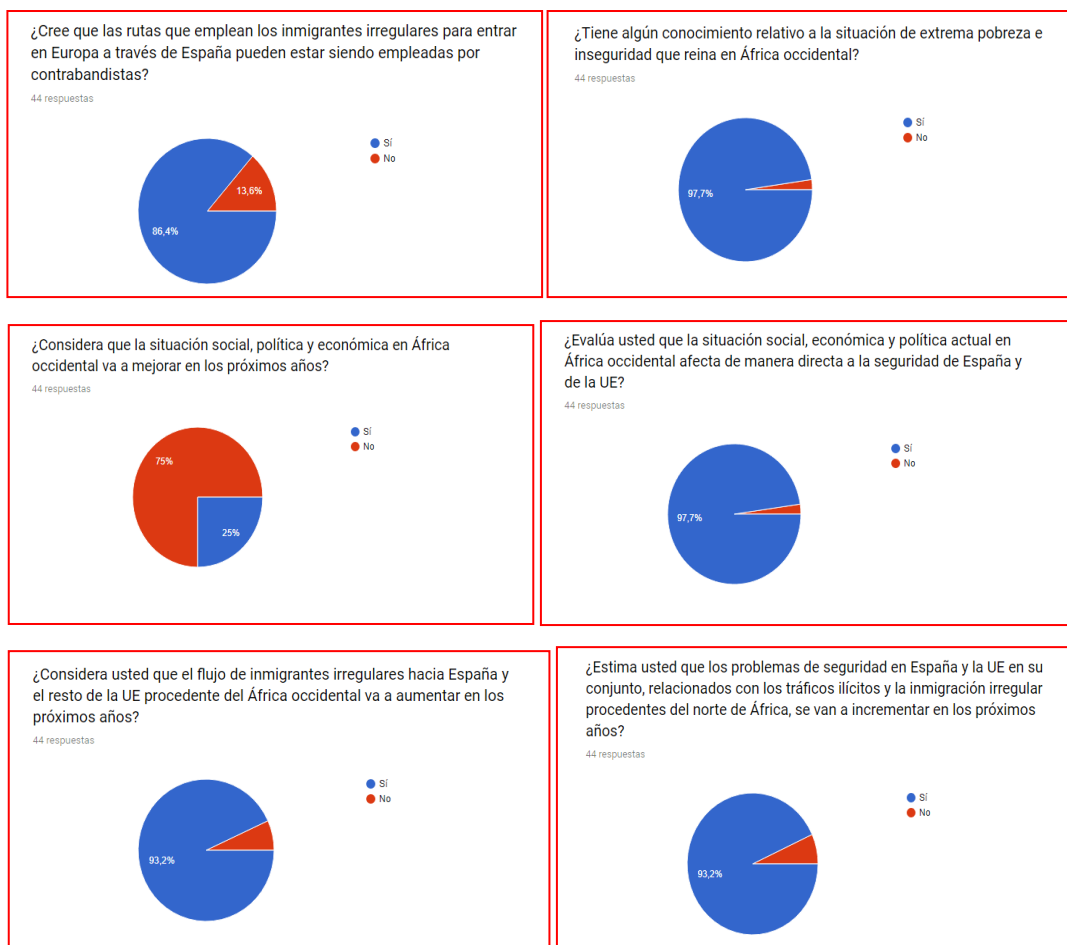
Por su parte, el Departamento de Seguridad Nacional español, en marzo de 2019 publicó su *Informe Anual de Seguridad Nacional de 2018*. Este trabajo estipula que el tráfico de drogas por mar hacia España va a aumentar. Asimismo, establece que la principal vía de introducción de cocaína en España es el contenedor marítimo, y que la técnica más empleada por los narcotraficantes de hachís es a través de embarcaciones de alta velocidad (Departamento de Seguridad Nacional, [DSN], 2018, 76).

## 2. ANÁLISIS

### 2.1. Análisis general información recabada en la encuesta

Figura 2. Resultados de la encuesta realizada





Fuente: Elaboración propia

A partir de los resultados de la encuesta, plasmada se afirma lo siguiente:

- La situación actual en África occidental y en el Sahel incide de manera directa sobre la seguridad de España.
- La inmigración ilegal hacia España supone una amenaza para la seguridad nacional.
- Las rutas que emplean los inmigrantes irregulares hacia España son empleadas también por narcotraficantes y por terroristas yihadistas.
- El volumen de inmigrantes ilegales que llegan a las costas españolas va a aumentar en los próximos años.

## 2.2. Características generales de los tráfico ilícitos dirigidos hacia España por mar

Se evalúa que las características generales de los tráfico ilícitos en el Mediterráneo Occidental hacia España son las siguientes:

- Las causas de fondo que facilitan el auge de las redes criminales dedicadas hacia los tráfico ilícitos son la pobreza, los conflictos, la corrupción endémica y el

terrorismo en la gran mayoría de los países del Sahel y de África occidental. En la actualidad es precisamente en Mali y en Nigeria, donde se consideran mejor implantados los grupos terroristas yihadistas con implantación global.

- La inmigración ilegal hacia España por vía marítima no va a dejar de aumentar en los próximos años. Esta afirmación se basa en el hecho del gran crecimiento demográfico en África occidental y en el Sahel, el cambio climático en el Mediterráneo y en el Sahel, y en el caótico desarrollo y crecimiento urbano de estas zonas. Estos factores incrementarán la pobreza, los conflictos y los movimientos demográficos, hacia España.

### **2.3. Influencia sobre España de la situación política y social en los países productores y distribuidores de estupefacientes**

Se evalúa que la inestabilidad y falta de control en los países productores de estas sustancias y en los dedicados a su distribución, ayudará a que el tráfico de drogas se mantenga al menos en niveles similares a los actuales.

### **2.4. Papel de las FF. AA. en la Seguridad Nacional**

La ESN y la legislación nacional estipula que el papel de las FF. AA. en la Seguridad Nacional, es de adiestrarse para estar listos en caso de una agresión militar extranjera. Por este motivo, España tiene el mayor índice de policías por habitante de Europa, ya que el legislador ha escogido que las FCSE lleven a cabo todas las tareas relacionadas con la Seguridad Pública en todos los espacios globales.

### **2.5. Sistema de Seguridad Marítimo Nacional**

A partir de la información plasmada en el marco teórico, se valora que el sistema de seguridad marítimo español reúne las siguientes características:

- Su configuración actual nació en la Transición después del fallecimiento de Francisco Franco.
- La opinión imperante sobre las FF. AA. entre la opinión pública y la clase política que diseñó este Sistema, era muy negativa. Este hecho provocó que el Ministerio de Defensa fuese desposeído de todas las tareas relacionadas con la acción del Estado en la mar, y que la Guardia Civil asumiese todas las competencias relacionadas con la Seguridad Pública dentro del mar territorial español.

- Con el paso de los años, los diferentes Gobiernos de la democracia han favorecido la desmilitarización de todos los asuntos relacionados con la seguridad de los espacios marítimos en los que España ejerce soberanía o algún tipo de jurisdicción.
- Ante el aumento de la inseguridad en los espacios marítimos de interés para España, se han adoptado medidas para tratar de coordinar el caos organizativo y competencial que caracteriza al Sistema de Seguridad Marítimo español: aprobación de la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional, creación del Consejo Nacional de Seguridad Marítima, y firma de acuerdos entre Ministerios.
- Las medidas reseñadas en el párrafo anterior han sido implementadas en el nivel político y no han desarrollado una estructura de mando funcional, que obligue a la colaboración entre agencias.

## **CONCLUSIONES**

Se ha llegado a la conclusión de que la desmilitarización de todos los asuntos marítimos desde el inicio de la Transición ha provocado un aumento de la inseguridad en las aguas jurisdiccionales españolas. Por ello, se ha contestado de manera afirmativa a la pregunta de investigación.

La inseguridad en forma de tráfico ilícitos procedentes de África hacia España por vía marítima no va a decrecer en los próximos años. Por ello, vaciar a las FF. AA. de competencias en los aspectos relacionados con la seguridad pública en los espacios marítimos de interés para España, sólo ha disminuido las capacidades del Estado para contrarrestar estas amenazas.

Asimismo, se ha argumentado que la decisión de apartar a las FF. AA. de los asuntos relacionados con la acción del Estado en la mar, estuvo motivada por prejuicios de la clase política de la Transición contra este estamento. Por otro lado, este vaciado competencial del Ministerio de Defensa ha provocado la necesidad de crear nuevos organismos. En esta proliferación de agencias con nuevos funcionarios públicos, fue llevada a cabo por cada Ministerio y por las Comunidades Autónomas de manera independiente, y con ello, cada una se dotó de medios marítimos y aéreos distintos. Este hecho, ha supuesto una gestión del gasto público ineficiente.

Por ello, se considera probada la hipótesis de investigación.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALDA MEJÍAS, S. (2018). Observatorio de redes criminales y tráfico ilícito del Real Instituto Elcano, <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/dfd9df07-e602-463f-b9bc-dfcb4cfb86d/DT4-2018-Alda-Observatorio-de-redes-criminales-traficos-ilicitos-Elcano.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=dfd9df07-e602-463f-b9bc-dfcb4cfb86d>
- CLARA, J. (2002). Militarismo político y gobiernos civiles durante el franquismo. En *Anales de Historia Contemporánea*, p. 451-468, en <https://revistas.um.es/analeshc/article/view/56211>
- CURT GARCÍA, L. (2017). Las estrategias de Seguridad Marítima Nacional y de la Unión Europea. Paralelismos y problemática común, p. 19, Máster Universitario en Paz, Seguridad y Defensa, Trabajo de Fin de Máster. Instituto Universitario Gutiérrez Mellado, [http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:master-IUGM-PSD-Lcurt/Garcia\\_Curt\\_Luis\\_TFM.pdf](http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:master-IUGM-PSD-Lcurt/Garcia_Curt_Luis_TFM.pdf)
- DEL POZO, F. (2015). La mar nunca está en calma (II). Análisis del concepto de seguridad marítima en España. *Pre-bie3*, (6), 10. <http://www.ieee.es/temas/seguridad-y-defensa/2015/DIEEEINV12-2015.html>
- ESCUIN, E. B. (1991). El papel de las Fuerzas Armadas en la transición española. *Cuadernos de estrategia*, (37), 102-105, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2770819.pdf>
- FERNÁNDEZ BORRA, R. P., & DELGADO URRUTIA, F. (2020). Tráfico ilícito en el Mediterráneo Occidental: situación, evolución e implicaciones para la Armada. *Revista general de marina*, 278(4), 689-701, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7391762>
- FERNÁNDEZ CAMPO, S. (1999). Las Fuerzas Armadas en la transición democrática española. *Revista de Derecho Político*, (45), <http://e-spacio.uned.es/revistasuned/index.php/derechopolitico/article/viewFile/8736/8330>
- FRANCO GARCÍA, M. A. (2013). El Ministerio de Defensa y sus competencias sobre asuntos marítimos. <https://ruc.udc.es/dspace/handle/2183/11501>
- FRANCO-GARCÍA, M. A. (2014). De las directivas de defensa nacional a la estrategia de seguridad marítima nacional: tendencia a la integración de capacidades cívico-militares en el ámbito marítimo. *Revista del Instituto español de estudios estratégicos*, (3), 1, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4729392/1.pdf>
- GÓMEZ-JORDANA MOYA, R. (2018). África y el suicidio demográfico, *Casa de África*, [http://www.casaffrica.es/sites/default/files/old\\_cms/casaffrica/Economia-y-Empresa/AFRICA-Y-EL-SUICIDIO-DEMOGRAFICO-V3.pdf](http://www.casaffrica.es/sites/default/files/old_cms/casaffrica/Economia-y-Empresa/AFRICA-Y-EL-SUICIDIO-DEMOGRAFICO-V3.pdf)
- GRANDA, A. (2014). *Un análisis de la seguridad pública en España: Hacia un nuevo modelo más eficaz* (Doctoral dissertation, Universitat Politècnica de València), <https://riunet.upv.es/handle/10251/45690>
- MORA TEBAS, J. (2018). Sahel: un tsunami demográfico...¿ reversible?. *bie3: Boletín IEEE*, (9), 36-53, [http://scholar.google.es/scholar\\_url?url=https%3A%2F%2Fdialnet.unirioja.es%2Fservlet%2Farticulo%3Fcodigo%3D6467927&hl=es&sa=T&ct=res&cd=0&d=9990015978162617444&ei=bZBYMWIIJKumgHklKyAg&scisig=AAGBfm1YtgbMNrt8sfCXF\\_lkWtge\\_qp7Tg&nossl=1&ws=1440x782&at=Sahel%3A%20un%20tsunami%20demogr%C3%A1fico%E2%80%A6%C2%BF%20reversible%3F](http://scholar.google.es/scholar_url?url=https%3A%2F%2Fdialnet.unirioja.es%2Fservlet%2Farticulo%3Fcodigo%3D6467927&hl=es&sa=T&ct=res&cd=0&d=9990015978162617444&ei=bZBYMWIIJKumgHklKyAg&scisig=AAGBfm1YtgbMNrt8sfCXF_lkWtge_qp7Tg&nossl=1&ws=1440x782&at=Sahel%3A%20un%20tsunami%20demogr%C3%A1fico%E2%80%A6%C2%BF%20reversible%3F)
- PISON, G. (2019). *The Population of the World (2019)*. [https://www.ined.fr/fichier/s\\_rubrique/211/569.en.population.societies.world.2019.en.pdf](https://www.ined.fr/fichier/s_rubrique/211/569.en.population.societies.world.2019.en.pdf)
- PÉREZ, A. C., DEL EJÉRCITO, T. G., & SUÁREZ, A. (2013). Las fuerzas armadas durante la transición. *Tiempo presente. Revista de Historia*, (1), 125-139, <https://core.ac.uk/download/pdf/72045690.pdf>
- PINTADO, M. (2016). Las policías autonómicas en España: situación actual y perspectiva de futuro en el Estado Autonómico, <http://repositorio.ucam.edu/handle/10952/1776>
- RUIZ DÍEZ DEL CORRAL, J. (2012). Marco jurídico de la participación de la Armada en la lucha contra los tráfico ilegales, *Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento Marco 10/2012*, en [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_marco/2012/DIEEEM10-2012\\_ArmadaTráficosIlegales\\_JRuizDCorral.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2012/DIEEEM10-2012_ArmadaTráficosIlegales_JRuizDCorral.pdf)

RUIZ GONZÁLEZ, F. J. (2014). *El papel de España en la seguridad marítima del mediterráneo occidental*. Fundación Alternativas, [https://www.fundacionalternativas.org/public/storage/opex\\_documentos\\_archivos/db3629a7eb21ad8f24a5041aa0144c84.pdf](https://www.fundacionalternativas.org/public/storage/opex_documentos_archivos/db3629a7eb21ad8f24a5041aa0144c84.pdf)

#### ANEXO BIBLIOGRÁFICO

BBC NEWS (2015, 11 de septiembre). *How will a population boom change Africa?* <https://www.bbc.com/news/world-africa-34188248>

CACHO, J. (1986, 23 de junio). *Las competencias de Defensa en la marina mercante pasarán a la Administración civil*, El País, [https://elpais.com/diario/1986/06/23/economia/519861609\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1986/06/23/economia/519861609_850215.html)

COMISIÓN EUROPEA (2018). *Many more to come? Migration from and within Africa*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/many-more-come-migration-and-within-africa>

DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL DEL GABINETE DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO (2019). *Informe Anual de Seguridad Nacional 2018*. Madrid: Advantia Comunicación Gráfica. <https://www.dsn.gob.es/en/documento/informe-anual-seguridad-nacional-2018>

DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL DEL GABINETE DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. COMITÉ ESPECIALIZADO DE INMIGRACIÓN (2019). *El fenómeno migratorio en España Reflexiones desde el ámbito de la Seguridad Nacional*. Madrid: Imprenta ROAL, S.L. <https://www.dsn.gob.es/documento/fenomeno-migratorio-espana-reflexiones-desde-ambito-seguridad-nacional>

EUROPEAN MONITORING CENTER FOR DRUGS AND DRUG ADDICTIONS (EMCDDA) (2019). *EU Drugs Report*. Lisboa. [http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/11364/20191724\\_TDAT19001\\_ESN\\_PDF.pdf](http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/11364/20191724_TDAT19001_ESN_PDF.pdf)

EUROPOL (2017). *Serious and Organised Crime Threat Assessment 2017*. <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/serious-and-organised-crime-threat-assessment#fndtn-tabs-0-bottom-2>

FLOW MONITORING, <https://migration.iom.int/europe?type=arrivals>

FRONTEX (2019). *Risk Analysis for 2019*. Varsovia: Risk Analysis Unit Frontex reference number: 1218/2019. [https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Risk\\_Analysis/Risk\\_Analysis\\_for\\_2019.pdf](https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2019.pdf)

FUERZA NAVAL (2020). *Guardia costera: la necesidad de aunar esfuerzos*, <http://fuerzanaval.com/guardia-costera-la-necesidad-de-aunar-esfuerzos/>

INSTITUTE NATIONAL D'ESTUDE DEMOGRAPHIQUES, <https://www.ined.fr/en/>

UNITED NATIONS. DESA. POPULATION DIVISION (2019). *2019 Revision of World Population Prospects*, <https://population.un.org/wpp/>

PORTS DE CATALUNYA (2020, 28 de julio). *Despliegue de la Unidad Marítima de los Mossos d'Esquadra en Palamós*, <https://www.acpet.es/port-news-acpet/despliegue-de-la-unidad-maritima-de-los-mossos-desquadra-en-palamos/>

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, <https://www.rae.es/>

# COMPETENCIAS PROFESIONALES PARA CUADROS INTERMEDIOS EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD: UN ESTUDIO EXPLORATORIO<sup>1</sup>

## PROFESSIONAL SKILLS IN SECURITY FOR MIDDLE-LEVEL STAFF: AN EXPLORATION<sup>1</sup>

Jaime López Cerezo<sup>2</sup>

2 de junio de 2020

### RESUMEN

El ámbito de Seguridad, Inteligencia y Contrainteligencia, es muy relevante para los Estados, contribuyendo al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La Comunidad de Seguridad, en especial sus mandos intermedios, requiere de formación específica con elevados estándares. En España, en la familia profesional de «Seguridad y Medioambiente» del Sistema Educativo General (SEG) no existe titulación específica que cubra estas necesidades formativas. Se explora si las necesidades formativas en Seguridad de los cuadros medios se satisfacen con las competencias de las titulaciones de Formación Profesional de Grado Superior (FPGS) existentes. Para ello, se aplicó un cuestionario *online* a 222 personas distribuidas en tres grupos (escalones directivos, cuadros intermedios y escalones básicos). Los resultados indican que las competencias no-SEG fueron consideradas más necesarias, siendo percibida la diferencia como mucho mayor en los escalones directivos. Estos resultados apoyan el interés desarrollar titulaciones de FPGS específicas en el ámbito de la Seguridad.

**PALABRAS CLAVE:** Competencias, cuadros medios, Formación Profesional, Seguridad e Inteligencia, Sistema Educativo.

### ABSTRACT

Security, Intelligence and Counter-intelligence are very relevant for States, enabling Sustainable Development Goals. Security Community, mainly its middle-level staff, requires specific high standards in Education and training (E&T). In Spain, «Security and Environment» Professional Education Group has not specific title which may cover these requirements.

It is explored if middle-level staff E&T requirements are fulfilled with current skills from Higher Professional Education degrees (HPED). For this, an online survey was applied to 222 people, in three groups (high ranks, middle staff, and base levels). Results indicate that skills out of the NES are considered more necessary, larger difference perceived from high ranks. These results support the interest in developing specific HPED in Security.

---

<sup>1</sup> Este Estudio Exploratorio forma parte del Trabajo Final del «Máster Universitario de Profesorado» del Centro Universitario de la Defensa de la Universidad de Alcalá de Henares (Cód. RUCT 4310479).

This Exploratory Study is part of Final Thesis Dissertation for «Educational Science Master's Degree» in Defence University Centre of Alcalá University (TCUR Nr. 4310479).

<sup>2</sup> Capitán (OF-2) Jefe de Sección Seguridad, Centro Operaciones Aéreas Combinadas de Torrejón (CAOC-TJ)

Captain (OF-2) Security Section Head, Combined Air Operations Centre – Torrejón (CAOC-TJ).

**KEYWORDS:** Skills, middle-level staff, Vocational Education and Training, Security and Intelligence, Educational System.

## 1. INTRODUCCIÓN

En la Constitución, los españoles proclamamos nuestro deseo de «establecer la Justicia, la Libertad y la Seguridad». Y, según el art. 5.2. de la Ley 36/2015 de Seguridad Nacional (LSN) todos somos corresponsables. La Seguridad es, por otra parte, un objetivo potenciador de la Agenda 2030. En particular, para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) son necesarias sociedades pacíficas, justas e inclusivas<sup>3</sup>. «Ensanchar y afianzar los Derechos Humanos puede sumar a la Seguridad Humana; la Libertad y la Seguridad pueden desarrollarse a la vez, [e] incluso solo pueden crecer si lo hacen una junto a la otra» (Bauman, 2006).

La Seguridad es, por tanto, un ámbito de especial relevancia para la Nación, y tradicionalmente una atribución única de los estados nacionales, en el que progresivamente se han añadido actores paraestatales (empresas, asociaciones...) (Phelps, 2014), subestatales (comunidades autónomas y ayuntamientos), y supraestatales como la UE y la OTAN.

La Seguridad, forma parte de un *continuum* con la Inteligencia y la Contra-inteligencia, según la Doctrina actual (Organización del Tratado del Atlántico Norte, 2016). Se usará el término «Seguridad» para todo el *continuum*.

### 1.1. La regulación en la Seguridad: el «role» de los RR. HH. y la formación

En el ámbito de la Seguridad, como monopolio del uso legítimo de la Fuerza (Weber, 2004), se está desarrollando un proceso de regulación, control, coordinación y transferencia, con los nuevos actores (paraestatales, subestatales, supraestatales), y hacia una progresiva dispersión del Poder (Naïm, 2019); con la convergencia de varias áreas departamentales: Defensa, Interior, Educación o Fomento -en el caso de la Seguridad Portuaria, y Aeroportuaria (AVSEC)-.

La importancia de los Recursos Humanos (RR. HH.) en Seguridad es destacada como el factor determinante por los entidades públicas, y privadas (Jefe de Estado Mayor del Ejército, 2019), (Jefe de Estado Mayor de la Armada, 2019), (Jefe de Estado Mayor del

---

<sup>3</sup> El Estado de Derecho y el Desarrollo tienen una interrelación significativa y se refuerzan mutuamente, por lo que es esencial para el desarrollo sostenible a nivel nacional e internacional (ONU-ODS)

Aire, 2015), (Director General de la Guardia Civil, 2018), (Herrera Arrando, 2015), (Director of National Intelligence, 2019), (Sennewald & Baillie, 2016).

La importancia del Personal dedicado a la Seguridad e Inteligencia va aparejada con la de la Educación y Formación; que se da en cuatro categorías (UNESCO Institute for Statistics, 2011):

- Formal: Sistema Educativo General (SEG), Formación para el Empleo (FEm), certificados oficiales de otras AAPP...
- No-Formal: Asociaciones (*vgr.* Scouts, Cruz Roja, YMCA), Empresas, Sindicatos u otras entidades externas a la Administración.
- Informal: Familia, puesto de desempeño<sup>4</sup> (*on-the-job*), autodidacta, *internet*, etc.
- Aleatoria o Incidental: lectura, cine, televisión, redes sociales, etc.

Por las características del Sector de la Seguridad en España, la Educación se dirige a personas mayores de edad, o adultos, considerándose la Educación Profesional (*Vocational Education and Training, VET*) o Formación Profesional (FP); esto es, la educación formal destinada a adquirir las competencias de un puesto profesional determinado. Otros conceptos usados en la Formación en Seguridad son Instrucción (*training*) y Adiestramiento (*drill*). Siendo el primero el referido al proceso de adquisición de competencias específicas que se realiza después de la formación inicial o de acceso, y el segundo a la actualización y ejercicio de competencias periódicamente una vez superada la Instrucción.

## **1.2. La formación de los cuadros de mando intermedio en Seguridad**

Un primer análisis de las titulaciones en los niveles<sup>5</sup> de educación post-obligatoria (Grado Universitario –MECES 2, MECU 6– y superior), y de las certificaciones profesionales de Nivel 2 (MECU 4B) en el ámbito de la Seguridad, parece mostrar una brecha (*gap*) formativa (ausencia de titulación MECES 1 o MECU 5A), para los mandos intermedios.

Por parte de los departamentos con competencias en el ámbito de la Seguridad con procesos formativos internos (Ministerio de Defensa<sup>6</sup> –MDEF–, Ministerio de Interior –

---

<sup>4</sup> Se diferencia Guardia Civil o militar (puesto de Servicio) de trabajador o funcionario (puesto de trabajo). Por ello, se usa puesto de desempeño o puesto profesional para referirse a ambos

<sup>5</sup> MECU / MECES : Marco Español de Cualificaciones / de la Educación Superior

<sup>6</sup> De acuerdo al art. 43 de la Ley 39/2007 de Carrera Militar (LCM).

MINT-) se está culminando un proceso de implantación de titulaciones del SEG. Siendo de interés común en otros países (Joint Chiefs of Staff, 2015) Por otro lado, para facilitar la reincorporación a la vida civil del personal temporal de la Escala de Tropa se están realizando acciones de Formación para el Empleo (FEm).

Además, en la actualidad más reciente está la aprobación de la Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica de Educación (LOMLOE) y el Real Decreto 1051/2020 de Ordenación de la Enseñanza de Formación en las Fuerzas Armadas (FF. AA.).

Estos escenarios coinciden con la labor de la Unión Europea (UE) en la homogeneización de los descriptores de competencias, de las definiciones de ocupaciones/puestos de desempeño<sup>3</sup> (Clasificación Nacional de Ocupaciones, CNO) (Instituto Nacional de Estadística, Enero 2012), de los niveles académicos y profesionales (*European Qualification Framework, EQF*), y de los créditos (*European Credit Transfer System –ECTS–*, y *European Credit System for VET –ECVET–*) (Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional, 2015).

### **1.3. Formulación del tema de estudio e hipótesis**

Se produce, por tanto una suma de circunstancias, que desde la perspectiva de los estudios de grado universitario, pueden ayudar a la formulación del tema de Estudio sobre la formación de cuadros de mando intermedios:

(a) La existencia en el Registro de Universidades, Centros y Títulos (RUCT)) de multitud de titulaciones universitarias en el ámbito de la Seguridad<sup>7</sup>

(b) El personal de las escalas de suboficiales (ESB) y oficiales (EOF) las Fuerzas Armadas (FFAA) ejerce un Servicio con carácter indefinido, distinto del compromiso temporal en la Escala de Tropa y Marinería (ETR).

(c) La creación primero de los centros universitarios de la Defensa (CUD) y de la Guardia Civil (CUGC) en la Enseñanza de oficiales, y después de los núcleos de Formación Profesional en la de suboficiales, quedando pendiente la finalización del proceso para las escalas de Tropa y Marinería (ETR), y de cabos y guardias (EGC).

(d) La relación académica entre el nivel de competencias de la FPGS y de la formación universitaria de grado en el MECES.

---

<sup>7</sup> Se han contabilizado hasta un total de cuarenta y nueve (49) títulos de grado universitario, de los que treinta (30) son de criminología, y treinta y cinco (35) másteres -nueve (9) de ellos de criminología- (Ministerio de Universidades, s.f.)

(e) La posibilidad de generalización del Estudio hacia los escalones básicos con una titulación de FPGM, una vez establecido la de FPGS como puente entre la Educación Superior (MECES) y la Enseñanza Secundaria Post-obligatoria (MECU)

(f) La importancia de la adquisición de competencias en los cuadros intermedios: «Un nuevo [cuadro intermedio] ha de dominar un conjunto completamente nuevo de competencias [...] que deben ser aprendidas, no [vienen en los genes] y no aparecen automáticamente al promocionar» (Sennewald & Baillie, 2016).

El presente Estudio explora el posible *gap* formativo detectado en titulaciones para cuadros de mando intermedios en el ámbito de la Seguridad. Para ello se pretenden evaluar las necesidades relativas de los profesionales de éste, en base a competencias (L. O. 5/2002 de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, LOCUFP).

A partir del examen de competencias profesionales para el desempeño de los cuadros de mando intermedios en el ámbito de la Seguridad y de si están o no contempladas en la normativa actual, se hipotetiza que: se detectarán competencias necesarias/importantes no cubiertas por las titulaciones de Formación Profesional de Grado Superior (FPGS) del SEG.

## **2. MÉTODO Y MATERIALES**

### **2.1. Participantes**

Las personas que respondieron al cuestionario fueron 246 pertenecientes al ámbito de la Seguridad e Inteligencia, eliminándose 24 por emplear menos de ocho minutos. De los 222; un 88.7% de hombres (197) y un 11.3% de mujeres (25) como es de esperar en un ámbito de fuerte predominancia masculina. De una edad comprendida entre 19 y 75 años ( $M = 35.43$ ,  $DT = 11.85$ ). Mayoritariamente solteros (130, 58.6%), siendo el siguiente grupo de parejas de hecho/ casados un poco más de un tercio (77, 34.7%). La media de hijos era 0.67; con 143 (64.4%) participantes que consignaban cero hijos.

Respecto al lugar de actividad las provincias más representadas son por este orden León (66, 29.7%), Cádiz (32, 14.4%), Murcia (29, 13.1%) y Madrid (27, 12.2%), ubicaciones de la Academia Básica del Aire (ABA), de Escuela de Suboficiales de la Armada (ESUBO) y de la Escuela de Infantería de Marina «General Albacete y Fuster» (EIMGAF).

Los participantes están distribuidos en tres niveles: 84 (37.8%) escalón básico (Grupo C), 99 (44.6%) cuadros intermedios (Grupo B) con 45 (20.3%) alumnos (Subgrupo B0,

cero años en la categoría), y 39 (17.6%) del escalón directivo (Grupo A). Declarando ser empleados/estar en activo: 216 (97.3%). El nivel de estudios mayoritario era Bachillerato/FPGM (MECU 4A) con 66 participantes (29.7%) que sumado a los que superaron la PAAU/EBAU-EvAU<sup>8</sup>, resulta en un 46.4% (103), seguido de nivel FPGS con 39 participantes (17.6%). El sector mayoritario era los cuerpos generales y de Infantería de Marina de las Fuerzas Armadas con un total de 161 (72.5%) de los cuales la Policía Militar/Naval/Aérea-PAO eran poco más de un tercio: 55 (24.8%).

En relación con los años de Servicio/Actividad resultaba la mediana en 4.5 y en 5 años la experiencia. En la muestra 58 (26.1%) respuestas indicaban más años de Servicio/Actividad en el subgrupo profesional que experiencia en el ámbito, siendo un resultado que puede indicar que no se identifica la mera pertenencia a las FFAA como experiencia en el sector de la Seguridad Nacional.

Aunque el cuestionario *online* estaba abierto a cualquier participante que tuviera el enlace, el muestreo puede considerarse no-probabilístico e intencionado, puesto que se distribuyó en los grupos de interés del ámbito de la Seguridad a través del «muestreo en cascada» (McMillan & Schumacher, 2005). Para acotar y excluir participantes externos a los sectores de interés se añadieron una serie de ítems profesionales (sector, experiencia, etc.) al primer bloque de factores sociodemográficos. No resultando ningún participante externo al ámbito de Seguridad y por tanto excluible.

## **2.2. Instrumento**

En una primera etapa, se realizó un análisis pormenorizado de la legislación, la normativa y la documentación (currículos, políticas de personal, descriptores de puesto, procesos selectivos, SEG y FP, FEm, *etc.*) siguiendo un sistema de organización (McMillan & Schumacher, 2005) en forma de tabla de doble entrada: subsector (columnas), y nivel académico/profesional (filas). La tabla de clasificación permitió la extracción sistemática de los descriptores de competencias<sup>9</sup> con lo que se compuso un primer documento de 60 páginas, y 1.196 párrafos; lo que da una aproximada del número competencias (párrafos) en el ámbito de Seguridad.

---

<sup>8</sup> Requisito para iniciar la Enseñanza de Formación de acceso a la Escala de Oficiales de los Cuerpos Generales y de Infantería de Marina de las FF. AA.

<sup>9</sup> «capacitación necesaria para llevar a cabo eficazmente las tareas y cometidos correspondientes a un determinado empleo» (Instituto Nacional de Estadística, Enero 2012), o también «conjunto de conocimientos y capacidades que permitan el ejercicio de la actividad profesional conforme a las exigencias de la producción y el empleo» (art. 7.4.b. de la LOCUPP)

En una segunda etapa, del documento mencionado se seleccionaron las competencias del SEG que están en vigor para los distintos subsectores y niveles académicos/profesionales. Del mismo documento, para las competencias externas al SEG se escogieron las de la normativa de Enseñanza Militar, de la FEm, y de la sectorial dada la importancia de la descripción del puesto de desempeño: «[L]a empresa externa de formación que trabaje con un Departamento de Seguridad debe hacer los programas [educativos] sobre y alrededor de las descripciones de puesto de trabajo del departamento [de Seguridad]» (Sennewald & Baillie, 2016).

El cuestionario contiene 37 competencias/ítems (18 del SEG, y 19 no-SEG) en orden aleatorio y con una redacción homogénea (Krosnick & Presser, 2010). Se presentan en dos bloques de 20 y 17 ítems respectivamente para valorar la importancia/necesidad para el desempeño de los cuadros de mando intermedios en una escala tipo Likert de 1 (innecesaria) a 5 (indispensable).

### **2.3. Variables**

Las variables independientes del Estudio son el agrupamiento «subgrupo/Escala» (Nivel Académico/Profesional) con tres niveles, superior, medio y básico: grupos A, B y C; y procedencia de las «competencias» con dos niveles del SEG y ajenas a este (no-SEG).

La variable dependiente es la «importancia/necesidad» percibida de las competencias para cuadros medios, con niveles de 1 a 5. Siendo las medidas los promedios de la puntuación de las del SEG (dieciocho) y de las no-SEG (diecinueve). Adicionalmente se compone una medida «relevancia», resultante del agrupamiento en la variable «importancia/necesidad», de las consideradas muy necesarias -4- o indispensables -5- para cada nivel (SEG y no-SEG), en proporción sobre el conjunto de cada nivel de la variable independiente «competencias»; porque la diferencia en percepción entre niveles de la variable ordinal «necesidad/importancia» no es necesariamente igual para cada participante (Johnson & Morgan, 2016).

### **2.4. Procedimiento**

El diseño del estudio es comparativo entre grupos con medidas repetidas y exploratorio por carecerse de antecedentes. Es decir, se compara a través de tres grupos, superior, medio y básico (A, B, C), usando como variable de agrupamiento el nivel profesional o «subgrupo/Escala» (escalones directivos, cuadros intermedios, y escalones básicos). Las medidas repetidas hacen referencia a la variable «competencias» profesionales en dos

conjuntos, uno procedentes del SEG y otro ajenas al SEG, que se les administran aleatoriamente sin indicación para el participante.

Debido a la implicación<sup>10</sup> del personal del ámbito de la Seguridad en las medidas frente a la *COVID-19* se adaptó para su aplicación *online* (Cohen, Manion, & Morrison, 2007) mediante el uso del *software* de Microsoft Forms ®, previo estudio de su funcionamiento y adecuación.

Una vez dispuesto en la plataforma, se procedió a su apertura y distribución. Se realizaron contactos los escalones directivos para su difusión. El cuestionario<sup>11</sup>, que es voluntario (Rosenthal & Rosnow, 2009) y anónimo, está disponible desde el 11 de mayo de 2020. El 19 de mayo se vaciaron y tabularon los datos para su tratamiento y análisis con Microsoft Excel 2013 y con SPSS v. 22, excluyéndose veinticuatro (24) participantes (apartado 2).

### 3. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

En la hipótesis de la esperada mayor «necesidad/importancia» de competencias externas al SEG para cuadros intermedios sobre las procedentes del SEG, se utilizan dos medidas de la variable dependiente: (a) la media para cada conjunto de «competencias» (SEG, no-SEG) y (b) la proporción de competencias percibidas como de «relevancia» (indispensables -5-, o muy necesarias -4-); para considerar la diferencia entre niveles de la variable dependiente ordinal «necesidad/importancia», que no es percibida necesariamente igual por cada participante (Johnson & Morgan, 2016).

El diseño del estudio es comparativo entre grupos con medidas repetidas. Es decir, se compara a través de tres grupos, superior, medio y básico usando como variable de agrupamiento el nivel profesional («subgrupo/Escala»). Las medidas repetidas hacen referencia a la variable «competencias profesionales» en dos conjuntos, uno del SEG y otro externas al SEG. Se utilizaron sendos análisis de varianza, *ANOVA* de medidas repetidas (Cohen, Manion, & Morrison, 2007) con ajuste de Bonferroni (Jackson, 2009).

Respecto a la percepción de «necesidad/importancia» para cuadros intermedios de la competencia se esperaba que esta fuera superior en el conjunto de competencias que no pertenecen al SEG respecto al conjunto de competencias del mismo (SEG). Esto se

---

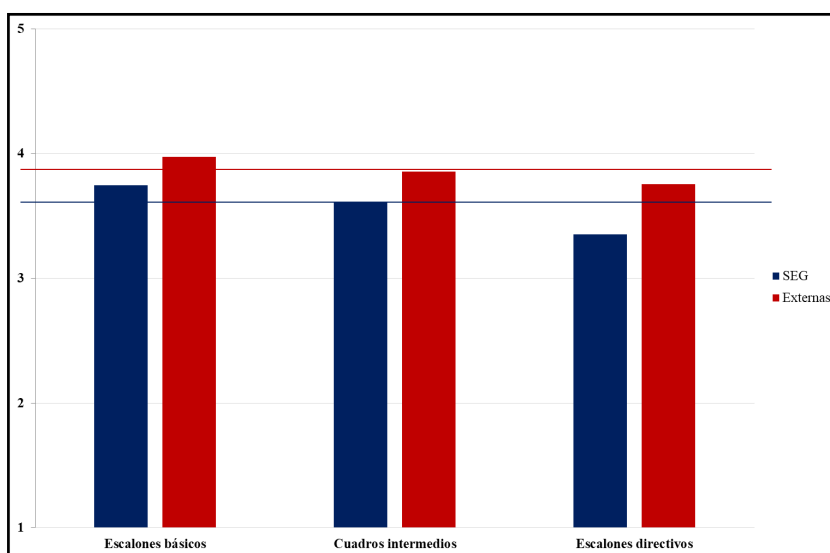
<sup>10</sup> Arts. 5.1. y 5.6. del RD 463/2020 de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la *COVID-19* (BOE nº 67 de 14 de marzo de 2020)

<sup>11</sup> <https://forms.office.com/Pages/ResponsePage.aspx?id=UsXSzh99MUeqOi8OyWKeJrke0neK4BBK129aZXcRFUVUNFhaSTdZVENKV0xaUklHMjIOTjNTNDZaVy4u>

analizó, por una parte, considerando las posibles diferencias en términos de puntuación media de los conjuntos de «competencias», no-SEG y SEG, y por otra considerando la «relevancia», o en qué proporción de las diecinueve (19) y dieciocho (18) competencias, respectivamente, se consideraban «muy necesarias», -4-, o «indispensables» -5-.

La puntuación media de «necesidad/importancia» para el desempeño de los cuadros de mando intermedios, en las «competencias» no-SEG se obtuvo valores superiores ( $M=3.88$ ,  $DT=0.59$ ), comparado con el de las del SEG ( $M=3.61$ ,  $DT=0.61$ ), con desviaciones estándar próximas. Estas fueron estadísticamente significativas:  $F(1, 219)=165.4$ ,  $p=0.000$ . Los escalones básicos valoran más alto que los propios cuadros intermedios y estos que los directivos: no-SEG:  $M=3.97$ ,  $3.85$ , y  $3.76$ ; y SEG  $M=3.75$ ,  $3.60$ , y  $3.35$ , respectivamente. Estas diferencias fueron estadísticamente significativas  $F(2, 219)=3.810$ ,  $p=0.024$ .

Figura 1. «Necesidad/importancia» de competencias para cuadros intermedios



La diferencia en la «necesidad/importancia» para cuadros de mando intermedios otorgada a ambos conjuntos de competencias se ilustra en la Figura 1. Se observa la mayor necesidad que se percibe en aquellas competencias que son ajenas al SEG en relación con las que pertenecen al mismo.

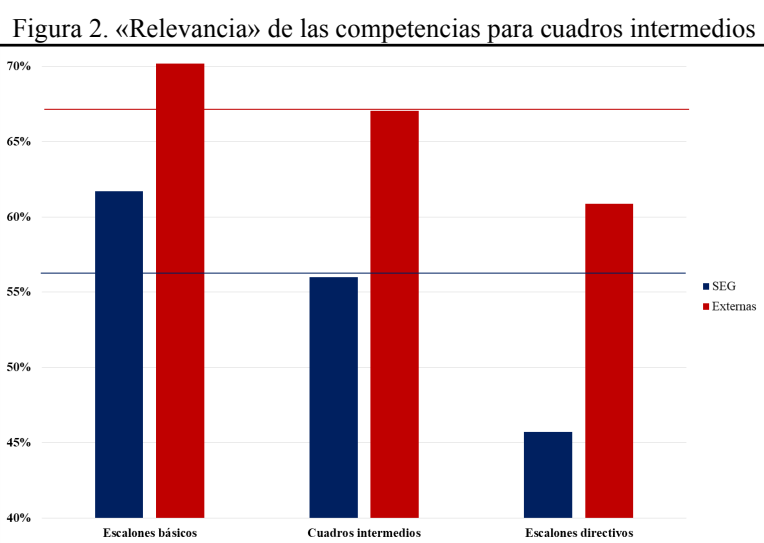
Atendiendo a los participantes según su pertenencia en subgrupo/Escala (directivos, cuadros intermedios, escalones básicos). Los escalones básicos puntúan unas y otras competencias para cuadros intermedios con valores más altos que los propios cuadros de mando y estos que los directivos. Para competencias no-SEG:  $M = 3.97$ ,  $3.85$ , y  $3.76$ , respectivamente; y en la misma línea para competencias SEG  $M = 3.75$ ,  $3.60$ , y  $3.35$ ,

respectivamente. Las diferencias fueron estadísticamente significativas  $F(2, 219)= 3.810$ ,  $p = 0.024$ .

Tratándose de tres grupos se realizaron pruebas *post-hoc* para determinar entre qué grupos se producían las diferencias. El grupo de escalones intermedios puntuaba entre los otros dos grupos, directivos y básico y las diferencias no fueron significativas estadísticamente. Las diferencias fueron significativas entre los escalones directivo y básico  $p=0.021$ . Finalmente se observa un efecto de interacción entre las dos variables, tipo de «competencias» (SEG, no-SEG) y «subgrupo/Escala», así según qué grupo y tipo de competencias los valores difieren  $F(2, 219)=4.415$ ,  $p=0.013$ .

El nivel de «necesidad/importancia» de las competencias para cuadros intermedios según «subgrupo/Escala» se ilustra en el Figura 1. Como puede observarse, independientemente de la procedencia externa o interna al SEG, los participantes de los escalones directivos (A) tienden a valorar más bajo que los del básico (C).

Considerando, además, la «relevancia» para cuadros intermedios en términos de la proporción de las 19 y 18 competencias que se consideraban muy necesarias -4- o indispensables -5- en cada conjunto (no-SEG vs. SEG) para tener en cuenta la desigual diferencia percibida entre niveles por los participantes (Johnson & Morgan, 2016), resultó que el 67.1% ( $M=0.671$ ,  $DT=0.287$ ) de las competencias profesionales no-SEG, fueron consideradas como muy necesarias -4- o indispensables -5- para cuadros intermedios en contraste con el 56.4% ( $M=0.563$ ,  $DT=0.307$ ) de las competencias vinculadas a titulaciones del SEG en vigor. Resultando estadísticamente significativa  $F(1, 219)=114.6$ ,  $p=0.000$ .



Respecto a su subgrupo/Escala de pertenencia, en la Figura 2 se puede observar que los escalones básicos otorgaron mayor proporción de alta puntuación, o «relevancia», en las competencias profesionales para sus mandos inmediatos (cuadros de mando intermedios) tanto al conjunto de las extraídas de titulaciones del SEG ( $M = .617$ ,  $DT = .310$ ), como el de las externas al mismo ( $M = .702$ ,  $DT = .287$ ).

Destaca como dato que en los escalones directivos las competencias para sus subordinados (cuadros intermedios) que se consideran de «relevancia» (muy necesarias -4- o indispensables -5-) del conjunto de las extraídas titulaciones en vigor del SEG no alcanza proporcionalmente la mitad ( $M=0.457$ ,  $DT=0.252$ ). Las diferencias en cuanto a los subgrupos/escalas no obtienen valor estadísticamente significativo  $F(2, 219)=2.612$ ,  $p=0.076$ . Y los efectos de interacción entre las dos variables, «subgrupo/ Escala» y «relevancia»; obtienen un valor marginal, pero no significativo  $F(2, 219) =2.719$ ,  $p=0.068$ .

En el total de 37 competencias de que pudieran ser de «relevancia» para cuadros de mando intermedios entre las 20 con más sujetos otorgándoles valor de «relevancia» (muy necesaria -4-, o indispensable -5-) sólo cuatro son del conjunto de las titulaciones del SEG en vigor. En particular las cuatro con más de tres cuartas partes de la muestra considerándolas «relevantes» son por orden:

- SK.18 «Detectar con rapidez situaciones de peligro, potencialmente peligrosas, o que puedan afectar a la Seguridad, para reaccionar con oportunidad y acierto» de los módulos militares de la especialidad de Protección de la Fuerza y Apoyo a las Operaciones de la Escala de Suboficiales del Ejército del Aire (PAO).
- SK.06 «Desempeñar con exactitud y eficiencia los cometidos encomendados en los servicios de Seguridad» de la cualificación profesional (Q) «Cometidos operativos básicos y de Seguridad militar (SEA183\_2)»
- SK.33 «Responder a las posibles agresiones, priorizando la protección de las personas, fomentando el entrenamiento personal y profesional, y cumpliendo la normativa» de la cualificación profesional (Q) SEA183\_2.
- SK.28 «Utilizar con destreza y seguridad el armamento y los explosivos, incluyendo su mantenimiento y almacenamiento» de los módulos de PAO.

En contraste, las cuatro con menos participantes considerándolas de «relevancia» para los cuadros de mando intermedios son extraídas de titulaciones del SEG en vigor. En

particular las tres con menos de la mitad de los participantes (<50%) marcándolas como de relevancia:

- *SK.25* «Calcular los parámetros de equipos, elementos e instalaciones, cumpliendo la normativa vigente y los requerimientos solicitados» del título de Técnico Superior en Sistemas de Telecomunicaciones e Informáticos (TSSTI) para la especialidad PAO.
- *SK.14* «Desarrollar proyectos, gestionar y supervisar montaje/mantenimiento de infraestructuras de telecomunicaciones y de sistemas y equipos» del título de TSSTI.
- *SK.21* «Desarrollar proyectos de instalaciones o sistemas de telecomunicaciones, obteniendo datos para elaborar informes» del título de TSSTI.

Los resultados han respaldado las hipótesis del Estudio exploratorio, en particular, respecto a la «necesidad/importancia» para cuadros de mando intermedio del conjunto de competencias externas a las titulaciones del SEG percibidas por los participantes independientemente de su subgrupo/Escala. Se ha comprobado que las incluidas en este Estudios se consideran significativamente más necesarias, en promedio de valoración («necesidad/ importancia») y en proporción agregada («relevancia») que las propias incluidas en titulaciones en vigor del SEG. Siendo esta diferencia en «relevancia» percibida como mucho mayor en los escalones directivos, lo que refuerza la procedencia de una actualización de titulaciones para cuadros de mando intermedios que cumpla con los requisitos del perfil de los puestos inmediatamente subordinados a los escalones directivos.

Por otra parte, las diferencias fueron significativas entre los escalones directivos y básicos. En los escalones básicos se perciben las competencias más «necesarias/importantes» para los cuadros de mando intermedios (sus inmediatos superiores) en valores significativamente más altos que en los escalones directivos. Podría especularse que al ser un grupo subordinado a los escalones intermedios su percepción refleja la exigencia de un liderazgo<sup>12</sup> y ascendencia basado en la excelencia en competencias. En cualquier caso es un tema que debería profundizarse en futuros estudios.

---

<sup>12</sup> Art. 54, Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas (R. D. 96/2009, BOE nº 33 de 7 de febrero de 2009)

En definitiva, se debe señalar, por un lado que en los escalones básicos existe una alta percepción de las competencias necesarias en sus inmediatos superiores posiblemente debida a la elevada valoración que se hace de la necesidad de cuadros de mando intermedios muy competentes como se ha explicado. Por otro lado, los resultados de percepción en los escalones directivos de escasa valoración de las competencias incluidas en las titulaciones en vigor del SEG, especialmente las que en la actualidad se imparten en la Enseñanza de Formación; lo que podría indicar la oportunidad de una evaluación en profundidad de la adecuación entre titulaciones existentes, perfiles de egreso y desempeño en el puesto.

## CONCLUSIONES

El Estudio presentado ofrece una herramienta de exploración fiable y una visión integradora de la formación basada en competencias del ámbito de la Seguridad. Se considera que supone una aportación muy modesta al Poder Nacional en el ámbito de la Seguridad, aunque con posibles consecuencias en el largo plazo, ya que apunta al aprovechamiento de las sinergias entre el sector Privado y el Público, y entre la Educación y la Cultura de Seguridad como una responsabilidad compartida. Además, puede ser exportable con pequeños cambios en otros estados europeos debido al uso de los estándares descriptivos de la *UNESCO* y de la UE y al proceso de homogeneización transfronterizo en el que nos hayamos. En este sentido, destaca que aun siendo un Estudio meramente exploratorio, es innovador porque reúne en un mismo análisis todos los sectores del ámbito de la Seguridad, y puede beneficiar al Sistema de Seguridad globalmente.

Las limitaciones principales del Estudio se refieren a las condiciones de los participantes (nota al pie 10, pág. - 1 -), el mayor número de ellos vinculados al área geográfica de León, y a la falta de experiencia (alumnado) en el subgrupo/Escala. También, en cuanto a las competencias seleccionadas para el instrumento, ya que es posibles seleccionar otras distintas en ambos conjuntos (SEG, no-SEG) o centrarse en la evaluación de competencias diseñadas para un título *ad-hoc*.

Futuros desarrollos del presente Estudio podrían ser: la ampliación del número, sector y subgrupo/Escala de participantes, la evaluación de la factibilidad o procedencia de implementar una serie de titulaciones en las etapas post-obligatorias (modalidad de Bachillerato, título de FPGM, y principalmente título de FPGS) en el ámbito de la Seguridad, y finalmente la replicación en otro Estado miembro de la UE.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BAUMAN, Z. (2006). *Liquid Modernity* (Seventh ed.). Cambridge, Reino Unido: Polity Press.
- CENTRO EUROPEO PARA EL DESARROLLO DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL. (2015). *The role of modularisation and unitisation in vocational education and training*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. doi:10.2801/38475
- COHEN, L., MANION, L., Y MORRISON, K. (2007). Choosing a statistical test. In L. Cohen, L. Manion, y K. Morrison, *Research Methods in Education* (Sixth ed., pp. 586-592). Nueva York, EE. UU. de América: Routledge.
- DIRECTOR GENERAL DE LA GUARDIA CIVIL. (2018). *Memoria de Responsabilidad Social Corporativa*. Ministerio del Interior, Guardia Civil. Obtenido de <https://www.guardiacivil.es/documentos/pdfs/2018/RSC/MemoriaRSC2018.pdf>
- DIRECTOR NACIONAL DE INTELIGENCIA (2019). *National Intelligence Strategy*. United States of America Intelligence Community, Washington D. C. Retrieved from [https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/National\\_Intelligence\\_Strategy\\_2019.pdf](https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/National_Intelligence_Strategy_2019.pdf)
- HERRERA ARRANDO, J. (2015). *Código de Policía Local*. (B. O. Estado, Ed.) Madrid: Agencia Estatal del BOE. Obtenido de [https://www.boe.es/biblioteca\\_juridica/codigos/abrir\\_pdf.php?fich=119\\_Codigo\\_de\\_la\\_Policia\\_Local.pdf](https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/abrir_pdf.php?fich=119_Codigo_de_la_Policia_Local.pdf)
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. (Enero 2012). *Introducción a la Clasificación Nacional de Ocupaciones*. Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa. Obtenido de [https://www.ine.es/daco/daco42/clasificaciones/Introduccion\\_CNO11.V02.pdf](https://www.ine.es/daco/daco42/clasificaciones/Introduccion_CNO11.V02.pdf)
- JACKSON, S. L. (2009). Complex experimental designs. In S. L. Jackson, y E. Evans (Ed.), *Research Methods and Statistics: A Critical Thinking Approach* (Third ed., pp. 290-315). EE. UU. de América: Wadsworth / CENGAGE.
- JEFE DE ESTADO MAYOR DE LA ARMADA. (2019). *Líneas Generales de la Armada (Adición 1)*. Ministerio de Defensa, Armada Española. Obtenido de <https://armada.defensa.gob.es/ArmadaPortal/ShowPropertyServlet?nodePath=/BEARepository/Desktops/Portal/ArmadaEspañola/Pages/conocenosajema/04LineasGenerales/00descarga-es/arc2>
- JEFE DE ESTADO MAYOR DEL AIRE. (2015). *Liderazgo y Valores en el Ejército del Aire - El valor de un equipo*. Ministerio de Defensa, Ejército del Aire, Madrid. Obtenido de <https://ejercitodelaire.defensa.gob.es/EA/ejercitodelaire/es/.galleries/anexos/noticias/liderazgo-valores-ea.pdf>
- JEFE DE ESTADO MAYOR DEL EJÉRCITO. (2019). *Visión 2035*. Ministerio de Defensa, Ejército de Tierra. Obtenido de [https://ejercito.defensa.gob.es/Galerias/Descarga\\_pdf/EjercitoTierra/Publicaciones/fuerza\\_35.pdf](https://ejercito.defensa.gob.es/Galerias/Descarga_pdf/EjercitoTierra/Publicaciones/fuerza_35.pdf)
- JOHNSON, R. L., Y MORGAN, G. B. (2016). *Survey Scales: A guide to development, analysis and reporting*. Londres, Reino Unido: Guildford Press.
- JOINT CHIEFS OF STAFF. (2015, Abril 20). *Joint Training Manual for the Armed Forces of the United States, 03E*, 266. Wahington, D. C., Estados Unidos de América. Retrieved from <https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Library/Manuals/m350003.pdf>
- KROSNICK, J. A., Y PRESSER, S. (2010). Question and Questionnaire Design. In P. V. Marsden, y J. D. Wright (Eds.), *Handbook of Survey Research* (Second ed., pp. 263-314). Emerald Group.
- MCMILLAN, J. H., Y SCHUMACHER, S. (2005). *Investigación Educativa: Una introducción conceptual* (Quinta ed.). (J. Posadas, Ed., y J. Sánchez Baides, Trad.) Madrid, España: Pearson / Addison Wesley.
- NAÏM, M. (2019). *El Fin del Poder*. (M. Rodríguez Tapia, Trad.) Debate.
- ORGANIZACIÓN DEL TRATADO DEL ATLÁNTICO NORTE. (2016, Febrero). AJP-2 (Ed. A, v. 2) Allied Joint Doctrine for Intelligence, Counter-Intelligence and Security. *STANAG 2190, Ed. 2*. NATO Standardization Office.

- PHELPS, M. L. (2014, Diciembre 9). Doppelgangers of the State: Private Security and Transferable Legitimacy. *Politics y Policy*, 42(6), 824-849. doi:10.1111/polp.12100
- ROSENTHAL, R., Y ROSNOW, R. L. (2009). The volunteer subject. In R. Rosenthal, y R. L. Rosnow, *Artifacts in Behavioral Research* (Vol. 3, pp. 669-862). Nueva York, EE. UU. de América: Oxford University Press.
- SENNEWALD, C. A., Y BAILLIE, C. (2016). *Effective Security Management* (Sixth ed.). (T. Stover, Ed.) Butterwoth-Heinemann / Elsevier.
- UNESCO INSTITUTE FOR STATISTICS. (2011). *International Standard Classification of Education*. United Nations, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, Montreal. Retrieved from <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/international-standard-classification-of-education-isced-2011-en.pdf>
- WEBER, M. (2004). *Politics as a Vocation*. (D. Owen, T. B. Strong, Eds., y R. Livingstone, Trans.) Hackett Publishing.

**EL PROCESO INTEGRADOR  
GEOTECNOSOCIOECONÓMICO Y  
GEOTECNOPOLÍTICOMILITAR: UN NUEVO  
ENFOQUE EXPLICATIVO DEL CAMBIO DE  
PARADIGMA EN LA ESTRATEGIA DE  
SEGURIDAD NACIONAL**

**THE GEOTECHNOSOCIOECONOMIC AND  
GEOTECHNOPOLITICALMILITARY  
INTEGRATING PROCESS:  
A NEW EXPLANATORY APPROACH TO THE  
PARADIGM SHIFT IN THE NATIONAL  
SECURITY STRATEGY**

**Antonio Martínez González<sup>1</sup>**  
25 de abril de 2021

**RESUMEN**

El presente trabajo describe cómo la interacción estratégica representada por las cambiantes realidades tecnológicas, sociales y económicas transforma el paradigma político y militar. Es en base a este nuevo enfoque que trataremos de explicar cómo el ecosistema de Defensa y Seguridad Nacional evoluciona, se transforma y adapta a un complejo escenario de riesgos y amenazas, para establecer el nuevo marco conceptual que ayude a definir una Estrategia de Seguridad Nacional 2021 adaptada a estas nuevas realidades. El enfoque del proceso que aquí se presenta es holístico y está dirigido a la concreción de una teoría explicativa que, partiendo de un conjunto de factores y procesos conocidos, nos ayude a explorar su evolución futura en función del escenario geoestratégico existente en cada momento y nos permita identificar los posibles escenarios futuros de riesgos que se ciernen sobre el ecosistema de la Seguridad Nacional.

**PALABRAS CLAVE:** Inteligencia artificial, desarrollo económico, Defensa, Seguridad Nacional

**ABSTRACT**

This paper describes how the strategic interaction represented by the changing technological, social, and economic realities transforms the political and military paradigm. Based on this new approach, we will try to explain how the Defence and National Security ecosystem evolves, transforms, and adapts to a complex scenario of risks and threats, to establish a new conceptual framework that helps define a National Security Strategy 2021 adapted to these new realities. The approach to the process presented here is holistic and is aimed at the realization of an explanatory theory that,

---

<sup>1</sup> Prof. Dr. Antonio Martínez González. Profesor de Economía Aplicada la Universidad Rey Juan Carlos.  
Prof. Dr. Antonio Martínez González. Professor of Applied Economics at the Rey Juan Carlos University

based on a set of known factors and processes, helps us explore its future evolution based on the existing geostrategic scenario at any given time, allowing the identification of possible future risk scenarios that loom over the National Security ecosystem.

**KEYWORDS:** Artificial intelligence, economic development, Defence, National Security

## 1. INTRODUCCIÓN

El actual orden mundial es en buena medida el resultado de una construcción westfaliana, basado fundamentalmente en los principios generales de la soberanía nacional, la integridad territorial, el gobierno representativo y los derechos humanos. Este paradigma de la configuración del sistema internacional de la gobernanza, a pesar de haber sufrido los cambios evolutivos inducidos por el proceso geotecnosocioeconómico<sup>2</sup>, ha seguido siendo el elemento fundamental de la arquitectura de gobernanza en nuestras sociedades. Sin embargo, en este proceso evolutivo se han producido cambios sustanciales en la forma y en el fondo de los innumerables desafíos y amenazas a los que se enfrenta el paradigma de Defensa y Seguridad Nacional, tal y como lo hemos entendido desde el final de la Guerra Fría. En el pasado reciente, un número importante de los desafíos y conflictos entre los Estados-Nación no se saldaban en forma de confrontaciones directas, sino que se desarrollaban en lo que se ha dado en denominar la zona gris (Matissek, 2017, 6). Los Estados-Nación adoptaban estas estrategias de confrontación indirecta para evitar los devastadores efectos de un choque directo. Ahora bien, este modelo de confrontación ha ido evolucionando y aumentando en dimensión, alcance y variedad a la sombra del proceso geotecnosocioeconómico, ofreciendo nuevas y múltiples fuentes de legitimidad y gobernanza alternativas al paradigma existente. Tal es así que, en la actualidad, el ecosistema estatal incontrolado, terrorista, antisistema y criminal organizado, ha alcanzado unas capacidades tecnológicas y un terreno abonado a nivel social, mediático y político, como para constituir un conjunto de amenazas críticas que ponen en riesgo la arquitectura de Defensa y Seguridad Nacional, al superar en muchos casos los recursos humanos y tecnológicos de los que disponen los propios Estados-Nación para enfrentarlas.

Es por todo ello que los gobiernos y las fuerzas armadas de todo el mundo desean y necesitan identificar y comprender los riesgos y amenazas que les deparará el futuro, que puedan suponer una fuente de conflictos o actuar como factores desestabilizadores para

---

<sup>2</sup> El proceso geotecnosocioeconómico se fundamenta con el concepto de geotecnología ya introducido por este autor (Martínez Gonzalez, 2020).

el buen funcionamiento de sus ecosistemas de convivencia y gobernanza, tanto a nivel interno como externo. Una de las razones principales que más dificulta el poder llevar a cabo esta tarea prospectiva se debe, por un lado, al periodo de tiempo que transcurre desde el momento en el que se toman las decisiones de planificación de los equipos y sistemas de armamento más adecuados a las circunstancias de la previsible evolución del escenario geoestratégico existente<sup>3</sup> y, por el otro, a la necesidad de tener que apostar por el conjunto de tecnologías consideradas necesarias para cumplir los objetivos identificados. A esta última circunstancia es necesario sumar el hecho de que algunas de estas tecnologías que pueden ser críticas para garantizar determinadas capacidades operativas, se pueden encontrar en fase de prototipo y desarrollo. Esto puede complicar y afectar a la programación prevista para la obtención de los equipos en las fechas previstas, aumentando el nivel de riesgo y de incertidumbre del proceso en su conjunto y haciendo que el resultado final pueda no coincidir o incumplir parte de los requisitos operativos inicialmente previstos. Si a este contexto se le suma la velocidad y el tamaño del cambio que se va produciendo en la estructura de la arquitectura social, política, económica y productiva como consecuencia del grado de evolución y desarrollo del ecosistema tecnológico e innovador, su resultado conjunto tiene como consecuencia la determinación de un paradigma militar cuyo formato final suele responder más a un conjunto de medios, recursos y capacidades más apropiados para enfrentar los retos del paradigma geopolíticomilitar previamente existente que para afrontar las amenazas y conflictos futuros.

Es por todo ello que, a la hora de definir y establecer el marco de referencia conceptual y operativo que pueda servir de referencia a una Estrategia de Seguridad Nacional a largo plazo, será necesario desarrollar un conjunto de herramientas teóricas y analíticas capaces de configurar un ecosistema de protección y seguridad interna y externa que permita dar respuesta a los retos derivados de la evolución y los cambios que el proceso geotecnosocioeconómico introduce de forma evolutiva sobre el núcleo de la arquitectura de dicho ecosistema, unas veces de manera progresiva y otras de forma disruptiva. Para ello, vamos a presentar una novedosa estructura analítico-teórica, que siguiendo un enfoque holístico y partiendo del escenario de riesgos y amenazas existentes, permita explicar la configuración y evolución del ecosistema de riesgos y amenazas futuras y sus

---

<sup>3</sup> Este fenómeno se debe a las diferencias temporales a la hora de implementar y desarrollar los diferentes ciclos económicos, políticos y presupuestarios, que hace que en múltiples ocasiones sea difícil hacer coincidir los objetivos a alcanzar por unos y otros.

implicaciones y efectos en el cambio de paradigma del control y el uso de la fuerza en nuestras sociedades<sup>4</sup>. La definición de este marco teórico-analítico pasa por estudiar cómo, a partir de la parametrización de la atmósfera, los actores y los factores que impulsan la mutación del proceso geotecnosocioeconómico, todos éstos elementos se combinan e integran a su vez entre ellos de forma endógena e interdependiente, para incubar un contexto transformador de mayor o menor dimensión y a mayor o menor velocidad, que influencia y modifica el paradigma geotecnopolíticomilitar evolutivamente, ya bien sea en forma progresiva y continua o de manera disruptiva.

## **2. EL PROCESO GEOTECNOSOCIOECONOMICO: DE LAS CERTEZAS DE LA GUERRA CONVENCIONAL A LAS INCERTIDUMBRES DE LA ZONA GRIS Y OTROS FENÓMENOS INESPERADOS COMO MARCO PRINCIPAL DE CONFRONTACIÓN GEOESTRATÉGICA**

El ecosistema de Defensa y Seguridad Nacional no constituye en sí mismo un entorno estable debido a su propia naturaleza. Está configurado en base a una compleja arquitectura dinámica de diferentes agentes más o menos racionales, factores fácilmente parametrizables unos y otros de difícil parametrización, procesos evolutivos continuos la mayor parte de las veces y las menos de carácter disruptivo, pero todos ellos interdependientes entre sí en mayor o menor medida. En este complejo ecosistema dinámico e interdependiente convergen riesgos e incertidumbres de todo tipo y género<sup>5</sup>, conocidos unos y por descubrir otros, junto a actores, circunstancias y parámetros, más o menos predecibles en su conducta, incidencia y evolución<sup>6</sup>. Todos estos elementos

---

<sup>4</sup> El Teniente General Pedro Bernal Gutiérrez (2005), ex director del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), explica de forma magistral esta compleja unión de circunstancias: «Nos hallamos en el proceso de creación de un orden mundial que evoluciona hacia una situación de carácter multipolar y asimétrico. Este escenario está marcado por la aparición de las llamadas potencias emergentes y por la degradación de la estabilidad en ámbitos regionales. Asimismo, por el colapso de algunas estructuras estatales o la aparición de nuevas formas de organización no estatal de carácter supranacional».

<sup>5</sup> El COVID-19 no es más que otro terrible ejemplo. Así en palabras del director general de la Organización Mundial de la Salud (OMS), Tedros Ghebreyesus, «La enfermedad y la inseguridad son viejos amigos». Lo que Ghebreyesus describió como «una lección clave de la historia», se cierne actualmente sobre nuestras sociedades de forma descarnada. Desde el 11 de marzo de 2020, cuando el La OMS calificó el brote de coronavirus como una pandemia, el virus se ha extendido a en todas las regiones del mundo y ha matado a más de tres millones de personas. Mientras tanto, las medidas tomadas para frenar la propagación del virus han provocado una recesión económica mundial masiva, empujando a los países a la recesión y a las personas al desempleo. <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/munich-security-conference>.

<sup>6</sup> Un claro ejemplo de estos riesgos imprevisibles lo representa el caso del carguero Ever Given, que ha estado bloqueando casi una semana el tráfico Canal de Suez. El Ever Given, de más 400 metros de eslora, se quedó varado en diagonal en el canal por culpa de los fuertes vientos y bloqueó el paso por la ruta más corta existente entre Europa y Asia. Cerca del 15 por ciento del tráfico marítimo mundial transita por el canal de Suez, que es una fuente de ingresos clave para Egipto. La interrupción le costó al canal alrededor de 15 millones de dólares diarios, además de alterar la cadena de suministros a nivel mundial y elevar el valor del flete de los petroleros. <https://www.economista.es/economia/noticias/11124714/03/21/Como->

interdependientes son los catalizadores que, en mayor o menor medida, incuban e impulsan el proceso geotecnosocioeconómico. Además, son la causa que altera y modifica la dinámica y los equilibrios que definen la estructura y funcionamiento del paradigma político-militar del uso y el control de la Fuerza. Siguiendo una compleja dinámica evolutiva y transformadora, este proceso se integra a través de las estructuras de políticas encargadas de configurar el modelo institucional de gobernanza, para finalmente definir y conformar el contexto geopolíticomilitar vigente en cada momento.

Sin embargo, aunque no es el objeto de esta investigación el hacer un recorrido histórico por la evolución del paradigma del uso de la fuerza a lo largo de los siglos, en cambio sí creemos conveniente revisar la evolución de determinados factores que inciden en la transformación del paradigma militar en términos de nuestra historia reciente. Así pues, no resultaba fácil imaginar tras el final de la Guerra Fría, que el paradigma de la guerra tal y como se había entendido hasta ese momento podría verse alterado de manera sustancial. Era evidente que el ecosistema conflictual seguiría evolucionando y que expertos y especialistas seguirían trabajando para acomodar las estructuras militares existentes a las nuevas realidades<sup>7</sup>. Ahora bien, hay factores que exigen una nueva reinterpretación a la luz de los cambios percibidos en la evolución de la arquitectura de Defensa y Seguridad Nacional a partir de la guerra contra el terrorismo y el cambio de paradigma inducido por el proceso tecnológico impulsado por las tecnologías de información y comunicaciones (Cohen et al., 2020, 35). Por lo general, se considera que las instituciones militares son ideológicamente conservadoras por sistema, lo que se suele interpretar en forma de existencia de una cierta desconexión entre estas organizaciones y la evolución en los ritmos de transformación de las realidades sociales y de gobernanza de las que tanto dependen (Martínez González, 2013, 19-21). Lo que proponemos como una de las hipótesis de partida en nuestro estudio es la de considerar que esta brecha

---

[van-a-liberar-el-supercarguero-que-bloquea-el-Canal-de-Suez-Asi-es-el-plan-de-la-empresa-especializada-en-rescates-navales.html](#).

<sup>7</sup> Clausewitz (1832) define la guerra como el acto de fuerza para imponer nuestra voluntad al adversario. Haciendo uso de un original método dialéctico, nos introduce la distinción que existe entre guerra absoluta, la tratada en un plano teórico, y la que realmente acontece. El concepto de guerra así entendido está más próximo a un cálculo de probabilidades, al azar, o a lo que el mismo denomina a un juego de naipes. Es por ello, que afirma que el espíritu humano difícilmente acepta ese esfuerzo máximo, esa fuerza sin límites, y que los condicionantes políticos obran siempre como un contrapeso. Clausewitz concluye que la guerra, que surge siempre con la política y que se ve influenciada por ella, es siempre un acto político, la guerra no es algo independiente, es un auténtico instrumento político, una continuación de la actividad política por otros medios. Este punto de vista nos muestra cómo pueden variar las guerras de acuerdo con la naturaleza de los actores y los factores que las impulsan y condicionan y de las cambiantes circunstancias de las que surgen.

debería ser analizada en términos de la adaptación e integración del paradigma geopolíticomilitar frente al proceso geotecnosocioeconómico, más que en términos de posicionamiento ideológico.

Este cambio de enfoque se fundamenta en una realidad empírica macroeconómica, como es la de que la brecha existente entre la planificación y programación militar de las capacidades, medios y recursos humanos y tecnológicos necesarios para operar a largo plazo no llega a coordinarse de forma eficiente frente a los cambios existentes en cada momento derivados de la evolución de factores ambientales, económicos, tecnológicos, innovadores productivos, empresariales, sociológicos y políticos entre otros, como consecuencia del desfase existente entre los ciclos económico, político y presupuestario arrastrados por el proceso geotecnosocioeconómico. En otras palabras, este fenómeno se puede entender como la causa principal de las distorsiones que aparecen en el proceso coordinador entre ambos entornos, dando como resultado el que, en ocasiones, las instituciones militares puedan ir por detrás de los cambios que se producen en sus sociedades, no ya sólo por razones ideológicas que pueden limitar la percepción de la dimensión, el alcance y la velocidad del cambio en marcha, sino como consecuencia del cambio producido en la sociedad por la transformación tecnológica y económica y sus efectos inducidos sobre los ciclos políticos, presupuestarios y económicos. Todo ello puede llegar a dificultar en gran medida la adaptación en forma eficiente del ecosistema político-militar a los grandes cambios globales en la arquitectura económica y de gobernanza de nuestras sociedades.

### **3. CUANDO LOS RIESGOS Y AMENAZAS FORMAN UN CONJUNTO DE REALIDADES COORDINADAS QUE AFECTAN A LA SEGURIDAD DE LAS SOCIEDADES EN SU CONJUNTO**

Para poder afrontar con éxito los retos que plantea y dimanan de esta compleja arquitectura evolutiva, es necesario poder disponer tanto de un sistema de alerta temprana adecuado y eficiente para detectar la aparición de posibles riesgos y amenazas futuras, así como de los medios, recursos y capacidades necesarios para hacerles frente y poder evitar o minorar los graves daños y desequilibrios que se puedan llegar a producir por su causa en el ecosistema de gobernanza y convivencia de nuestras sociedades. Sin embargo, no resulta fácil organizar una arquitectura prospectiva, capaz de cumplir con esos requisitos y que a su vez nos permita disfrutar de un ecosistema de Defensa y Seguridad, capaz de anticipar los riesgos y amenazas con antelación suficiente como para evitar o minimizar sus posibles consecuencias. Un claro ejemplo de ello se produce en el año 2006 donde ya

se nos advertía de la posibilidad de aparición de pandemias, que podían afectar a la salud de forma global. El argumento que justificaba esta alerta era la posible aparición de una «gripe letal, en cuya propagación desempeñarían un papel principal los patrones de movilidad globales y a la que podía coadyubar la falta de mecanismos de alerta temprana suficientes para su adecuada detección y desactivación»<sup>8</sup>. Un riesgo para la salud de carácter mundial como el descrito, podría tener efectos devastadores para la mayor parte de los sectores económicos y productivos globalizados (Matissek, 2017, 13) y, muy en particular, para aquellos mercados relacionados con industrias como la turística y todos los sectores de servicios relacionados con la misma. Los informes posteriores presentaron escenarios de aparición de nuevas pandemias que hacían especial hincapié en las «infodemias» como agentes catalizadores y potenciadores de riesgos globales<sup>9</sup>, a los que no se les prestó la debida atención como han demostrado los acontecimientos posteriores de manera contundente.

Sin embargo, y a pesar de todas estas advertencias, en cuestión de meses la pandemia de coronavirus se ha convertido en una polipandemia, una crisis multifacética que enfrenta al mundo a algo más que una emergencia sanitaria. Como resultado del Covid-19, la economía mundial (Fondo Monetario Internacional, 2020) ha sufrido una crisis comparable a la financiera del año 2008, la represión y las violaciones de los derechos humanos han aumentado favorecidas por los procesos legales de recortes de libertades como consecuencia de la pandemia, y los factores generadores de conflictos están abonando el terreno en casi todos los puntos del planeta<sup>10</sup>. Tanto es así, que el coronavirus amenaza con provocar también una «pandemia de hambre»<sup>11</sup>, una «pandemia de desigualdad»<sup>12</sup> y, al desafiar los principios democráticos fundamentales, incluso una «pandemia del autoritarismo»<sup>13</sup>.

---

<sup>8</sup> World Economic Forum (2006), *The Global Risk*, p. 4.

<sup>9</sup> Las ediciones posteriores de los informes sobre riesgos globales publicados por el World Economic Forum ponían de manifiesto riesgos y amenazas que deberían de haber ayudado a estar preparados y combatir pandemias como el COVID-19 que estamos sufriendo en la actualidad. Así se describían situaciones relacionadas con la necesidad de una colaboración mundial frente a la resistencia a los antimicrobianos (2013, 28-32); la crisis del Ébola (2016, 59); las amenazas biológicas (2019, 54-65) y los sistemas de salud sobrecargados (2020, 72-84).

<sup>10</sup> [https://www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org.peacebuilding/files/documents/covid\\_brief8.pdf](https://www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org.peacebuilding/files/documents/covid_brief8.pdf)

<sup>11</sup> <https://news.un.org/es/story/2020/04/1473162>

<sup>12</sup> <https://nacionesunidas.org.co/noticias/declaraciones/afrontar-la-pandemia-de-desigualdad-un-nuevo-contrato-social-para-una-nueva-era/>

<sup>13</sup> <https://www.lavanguardia.com/politica/20201018/484154681371/amartya-sen-recibe-premio-aleman-de-la-paz-bajo-la-sombra-de-la-pandemia.html>.

A los riesgos y amenazas como los anteriormente mencionados habría que sumar determinados actores y procesos que amplían la complejidad y multiplican la magnitud de los factores que actúan modificando la arquitectura y configuración del ecosistema de defensa y seguridad nacional. Entre ellos, se encuentran la globalización, la libre circulación de personas y mercancías, la transformación digital, las redes sociales, la ingeniería genética, la biotecnológica, la inteligencia artificial, la robótica, el *big data* y un largo etc. Todos estos elementos, que están transformando de manera endógena y dinámica nuestro modelo de relación y convivencia, además de proporcionarnos grandes beneficios también conllevan aparejados importantes riesgos, incertidumbres y costes de oportunidad a nuestro modelo de gobernanza y convivencia inherentes a la propia naturaleza del cambio que representan<sup>14</sup>. En este sentido, una de las facetas que más nos debería de preocupar en relación con el nuevo ecosistema tecnológico es el hecho de poner a disposición de todo tipo de formas y agentes de desestabilización de la paz y el orden mundial una serie de nuevas capacidades, medios y herramientas de difícil control legal y policial que les facilita que puedan llevar a cabo sus acciones criminales en modos y maneras inimaginables hasta el momento<sup>15</sup>.

En resumen, podríamos afirmar que la coincidencia en las actuales circunstancias de un conjunto integrado de actores, factores y desequilibrios de todo tipo y género amenazan con desatar la «tormenta perfecta» sobre el actual ecosistema de Defensa y Seguridad Nacional. Así pues, la pandemia del COVID-19 propiamente dicha, los enormes desafíos a la gobernanza mundial, las tensiones comerciales entre grandes potencias como Estados Unidos y China, las políticas de intervención a través de terceros tipos de agentes o de manera directa por parte de Rusia, la debilidades en referentes democráticos mundiales como los EE.UU, la crisis socioeconómica, o la caída de los precios de las materias primas entre otros, justifican considerar un replanteamiento de la forma de aproximarnos para entender y evaluar el futuro modelo a largo plazo de la

---

<sup>14</sup> Es durante los periodos en que las nuevas tecnologías están cambiando sustancialmente la economía y la sociedad cuando los economistas dan nuevo pábulo a las teorías basadas en el comercio y el trueque en las que la tecnología y los nuevos conocimientos no tienen lugar. Cabría decir, haciéndose eco de Friedrich List, que confunden al portador del progreso, el comercio, con su causa, la tecnología. Paradójicamente, lo mismo se podría decir de la teoría del desarrollo económico de Adam Smith, quien no parecía percibir que a su alrededor se estaba produciendo una Revolución Industrial cuando la formuló (Reinert, 2007, 57-58).

<sup>15</sup> El terrorismo, la delincuencia organizada, el tráfico de drogas y la trata de seres humanos son todas ellas amenazas directas para los ciudadanos y nuestro modo de vida. Según un artículo reciente de la Washington University Law Review (LoPucki, 2018), las entidades algorítmicas, son lo suficientemente sofisticadas para como para dirigir una empresa y tienen una ventaja comparativa particular cuando se trata de «empresas delictivas».

Seguridad Nacional, que permita establecer una Estrategia de Seguridad Nacional en base a los conceptos integrados en los procesos geotecnosocioeconómico y geotecnopolíticomilitar que aquí se presentan.

#### **4. LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL. LA DEFENSA Y LA SEGURIDAD NACIONAL: DOS CARAS DE UN MISMO ECOSISTEMA DE PROTECCIÓN DE LA VIDA Y EL ESTADO DE DERECHO**

El concepto de seguridad no es sólo el fundamento de la protección de la vida y la garantía de valores fundamentales que rigen y ordenan la convivencia civilizada en nuestras sociedades. También recoge los efectos de un sinfín de expresiones diferentes de los deseos y necesidades que conforman la naturaleza humana. Este ecosistema de protección y garantías que se configura alrededor del concepto de defensa y seguridad en sentido amplio desempeña un papel determinante en el funcionamiento ordenado y pacífico de las estructuras de gobernanza ya que es el pilar que garantiza tanto un entorno estable social y políticamente, así como un orden legal predecible y garantista, condiciones necesarias para un funcionamiento eficiente del sistema democrático, económico, financiero y productivo<sup>16</sup>.

Uno de los objetos de debate entre expertos y profesionales cuando se trata es estudiar los escenarios inherentes a la violencia es el de delimitar de forma clara y omnicompreensiva la diferencia que existe entre la seguridad y la defensa nacional. Lo cierto es, que tanto la defensa como la seguridad representan ecosistemas vivos en constante evolución que han ido evolucionando y transformándose a lo largo del tiempo. Es por ello, que al estudiarlos su definición y su ámbito de aplicación se debe adaptar y establecer según las coordenadas espacio temporales del periodo objeto del análisis. Lo cierto es que el concepto de seguridad ha estado ligado normalmente al ecosistema de protección de la vida y garantía de derechos y libertades, relacionado con la violencia entre miembros que comparten un mismo entorno de convivencia geográfico, étnico, religioso, social, histórico y cultural. Mientras que el ecosistema de la defensa se ha relacionado por lo general más con el ecosistema de protección y garantía de derechos y libertades fuera de los parámetros que delimitan la seguridad interior anteriormente mencionados.

---

<sup>16</sup> La seguridad no es solo el fundamento de la seguridad personal, sino que también protege los derechos fundamentales y sienta las bases para la confianza y el dinamismo en nuestra economía, nuestra sociedad y nuestra democracia (EUROPOL, 2020, 92).

Ahora bien, tal y como hemos indicado, tanto el ecosistema de la seguridad como el de la defensa nacional son realidades vivas que han ido evolucionando y adaptándose a los cambios producidos en nuestras sociedades. Los límites de lo interior y lo exterior siempre han sido conceptos relativos, pero por lo general claramente diferenciados. Un ejemplo de esta forma de entender el papel de la defensa frente a la seguridad como contextos independientes podía estar representada en el enfoque según el cual Defensa Nacional quiere decir defensa de la nación como patria, bien indivisible y común de todos. Aquí el concepto de Defensa Nacional está claramente identificado y perfectamente acotado dentro de la cosmovisión westfaliana del Estado-Nación, basada en los pilares fundamentales de la soberanía nacional, la integridad territorial y la independencia estratégica<sup>17</sup>. El gran cambio que se ha producido fundamentalmente a partir del proceso de globalización impulsado por la transformación tecnológica y económica ha sido el de difuminar las fronteras físicas y virtuales, lo que ha supuesto a su vez que lo interior y lo exterior, en cuanto realidades distintas, deje de tener sentido. Es por ello por lo que podemos afirmar que los actuales ecosistemas de seguridad y defensa nacionales no pueden ser tratados de forma separada e independiente si no que conforman un ecosistema compartido de realidades integradas<sup>18</sup>. De ahí la importancia de disponer de una herramienta analítica y explicativa como es el proceso geotecnosocioeconómico catalizador del cambio de paradigma geopolíticomilitar, para poder identificar los cambios y la posible evolución de nuestro ecosistema de seguridad nacional, entendido como un fenómeno integrador de los riesgos y amenazas que afectan a nuestras sociedades desde unas fronteras de lo interno y lo externo que en gran medida han dejado de existir.

---

<sup>17</sup> Según el General de Brigada (E.T.) D. José Delgado Losada (1985): «Defensa Nacional quiere decir defensa de la nación, defensa de la nación España o española, de nuestra patria, bien indivisible y común de todos».

<sup>18</sup> La Defensa Nacional definida por sus objetivos se encuadraría en torno a aquellos tipos de conflictos armados que se puedan producir como consecuencia tanto de la defensa de los intereses o valores exclusivamente nacionales -en los que se intervendría de manera individual-, como de la defensa de intereses y valores compartidos en virtud de nuestra pertenencia a organizaciones internacionales tales como la ONU, la OTAN o la UE, en los que se intervendría conforme a sus tratados constitutivos junto con otros aliados o socios. La Defensa Nacional tiene por finalidad la protección del conjunto de la sociedad española, de su Constitución, de los valores superiores, principios e instituciones que en ésta se consagran, del Estado social y democrático de derecho, del pleno ejercicio de los derechos libertades, y de la garantía, independencia e integridad territorial de España. Asimismo, debe contribuir a la preservación de la paz y seguridad internacionales, en el marco de los compromisos contraídos por el Reino de España (Estrategia de Seguridad Nacional, 2013, 24).

## **5. EL PROCESO GEOTECNOSOCIOECONÓMICO CATALIZADOR DEL CAMBIO DE PARADIGMA GEOPOLÍTICOMILITAR COMO MARCO CONCEPTUAL PARA EL DESARROLLO DE LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL**

La Estrategia de Seguridad Nacional debe establecer el marco conceptual para proporcionar un ecosistema de seguridad global y a largo plazo, que permita identificar tanto los riesgos y amenazas potenciales como las capacidades militares, los medios humanos y tecnológicos y los recursos económicos y financieros necesarios para hacerles frente. Empleando un enfoque integral mediante la combinación adecuada de capacidades y recursos militares y civiles, debe ser la piedra angular que impulse la construcción de una arquitectura de Defensa y Seguridad integral, que nos permita hacer frente cualquier a crisis o amenaza que pueda poner en riesgo nuestra soberanía nacional, nuestra integridad territorial y los intereses nacionales y compartidos con nuestros aliados en el marco de los compromisos compartidos en apoyo a la construcción de la paz y la seguridad globales. Además, deberá ser el instrumento marco de política exterior, seguridad y defensa, que permita reforzar y potenciar nuestros intereses y nuestro reconocimiento como país comprometido con un multilateralismo eficaz alineado con la UE y colaborando en el reforzamiento del compromiso de España con la OTAN.

No es la intención de este trabajo el desarrollar una estructura detallada de lo que debería ser el contenido de la futura Estrategia de Seguridad Nacional. Sin embargo, trataremos de dar una serie de indicaciones que con carácter general que no deberían de faltar en el contenido de dicho documento. Es por ello por lo que la futura Estrategia de Seguridad Nacional, además de identificar una serie de intereses fundamentales con carácter general como son la libertad, la democracia o el respeto a la dignidad del ser humano, también deberá definir y describir en la forma más detallada posible los intereses nacionales a defender, habida cuenta que de ellos se derivan los objetivos nacionales que debe cubrir dicha estrategia.

Otro aspecto determinante que debe contener la Estrategia de Seguridad Nacional es el de la identificación lo más exacta posible del ecosistema de riesgos y amenazas que afectan a la estructura y el funcionamiento eficiente de la arquitectura de defensa y seguridad. Es decir, deberá describir y definir cuáles son las crisis, los riesgos y las amenazas a las que debemos hacer frente y contra las que tenemos que crear y desarrollar una red integral de conocimientos, capacidades, medios y recursos con flexibilidad suficiente como para adaptarse a los cambios contra qué nos tenemos que proteger y

defender. En este sentido, su contenido deberá identificar no sólo los riesgos y amenazas existentes que son perfectamente conocidos y de los que se puede prever su posible evolución. Entre estos cabría citar la inestabilidad económica y financiera, la vulnerabilidad energética y de las infraestructuras críticas y de los servicios esenciales, los flujos migratorios, las emergencias y catástrofes naturales, los conflictos armados en sus diferentes modalidades, el terrorismo en sus diversas formas, el ecosistema terrorista y delincuencia que hace un empleo desestabilizador y criminal de las nuevas tecnologías, la proliferación de armas de destrucción masiva o la vulnerabilidad del ciberespacio, la aeroespacial y la del espacio marítimo, etc.

Otro aspecto en el que la Estrategia de Seguridad Nacional deberá de hacer un especial énfasis es el relacionado con el concepto de catalizadores del riesgo y potenciadores de la amenaza. Entre ellos destacaríamos el crecimiento de la población y los cambios y desequilibrios demográficos, el cambio climático, la explotación y contaminación de recursos esenciales como los hídricos, la sobreexplotación del medio ambiente, el aumento de la pobreza y la desigualdad en términos absolutos y relativos, los extremismos religiosos e ideológicos, el uso de las nuevas tecnologías como factor de desequilibrio y desestabilización de las estructuras sociales, económicas y de gobernanza, etc.

Por último, la Estrategia de Seguridad Nacional deberá de contener las líneas estratégicas a seguir, así como nuestras posibles limitaciones y capacidades a la hora de cubrir los objetivos establecidos en la misma. Por lo que se refiere a las líneas de desarrollo estratégico, estas deberán establecer las directrices de carácter general y dentro de éstas las específicas que sirvan a su vez para definir y desarrollar los objetivos y las líneas de actuación de las estrategias sectoriales como las correspondientes al ciberespacio, la terrorista, la aeroespacial o la marítima.

No debemos olvidar la importancia y la necesidad de tener una imagen integral del ecosistema de riesgos y amenazas, lo que implica la existencia, tanto de una visión de conjunto que permita entender la estructura y evolución de dicho ecosistema como un conjunto de realidades complejas e interdependientes en mayor o menor medida, como de un enfoque sectorial para a su vez poder actuar de forma específica sobre los riesgos y amenazas de carácter temático. Otra cuestión a la que deberá de prestar una especial atención la Estrategia de Seguridad Nacional es, sin duda alguna, la relativa a las limitaciones a las que nos enfrentamos a la hora de tener que priorizar deseos y

necesidades frente a recursos disponibles, esto es, la necesidad de evaluar el coste de oportunidad de unas decisiones frente a otras. Así pues, un principio ineludible que deberá de formar parte de su filosofía de la estrategia será la de la optimización de los recursos disponibles y la racionalización de las estructuras existentes. Es decir, la obligación de salir de la zona de confort inherente al *statu quo* establecido por la dinámica temporal anterior y que suele identificarse con un espíritu de carácter incrementalista de los recursos existentes, frente a la que debería ser la búsqueda de nuevas soluciones innovadoras. Finalmente, aquellos aspectos relacionados con nuestras capacidades reales tanto civiles como militares como públicas y privadas para poder hacer realidad nuestro proyecto de Estrategia de Seguridad Nacional.

A fin de alcanzar estos objetivos hemos desarrollado una novedosa teoría que explica el cambio de paradigma del ecosistema de Defensa y Seguridad Nacional, en función del vínculo orgánico existente entre el proceso geotecnosocioeconómico como factor impulsor e integrador del cambio geopolíticomilitar. Nuestra hipótesis de partida consiste en establecer que el elemento central del cambio de paradigma geopolíticomilitar reside en la transformación que el proceso geotecnosocioeconómico incuba e induce en las estructuras económicas, sociales y productivas. Es decir, actuando como una fuerza endógena de cambio, que finalmente es capaz de revolucionar la arquitectura de ecosistema de poder y gobernanza existentes, rompiendo así cualquier equilibrio que el ecosistema de defensa y seguridad pudiera alcanzar. Para ello, supondremos que inicialmente el ecosistema de defensa y seguridad parte de una situación de equilibrio inestable continua evolución, en la que los actores que lo componen responden a patrones de comportamiento y toma de decisiones guiados por la costumbre y la rutina y que reaccionan como meros objetos en un contexto de medios, recursos y capacidades que evoluciona en forma continua, dinámica y acumulativa.

El proceso geotecnosocioeconómico es la causa de la aparición de nuevas alternativas en la producción de bienes y servicios, unas novedosas y otras menos diferenciadas, pero que, tanto en un caso como en el otro, van dando lugar a un proceso creativo e impulsor del conocimiento y los instrumentos técnicos existentes capaces de generar nuevas realidades de carácter material e intelectual. Este complejo ecosistema interdependiente desarrolla progresivamente capacidades y medios que finalmente se traducen en la puesta en uso de recursos no probados que dan lugar a nuevas estructuras de mercado y funciones empresariales. Un aspecto fundamental de nuestra teoría es que en el proceso

geotecnosocioeconómico no existe la excepcionalidad como factor catalizador de los cambios de paradigma, sino que las transformaciones son el resultado del conjunto coordinado de las acciones de los actores que lo integran, sus capacidades, medios y recursos que evolucionan en un proceso continuo pero gradual de descubrimiento nuevos fines y medios. En realidad, el contexto, los medios y los recursos ya existen, aunque no hayamos sido capaces de percibir su realidad y es la acción de los actores intervinientes, la que en un proceso de descubrimiento continuo de fines y medios para alcanzar sus objetivos, e inmersos en un contexto de conocimiento imperfecto y desequilibrios, identifican en el conjunto conocido de desajustes y oportunidades los mecanismos y herramientas para alcanzar sus metas.

Partiendo del enfoque teórico analítico que representa el proceso geotecnosocioeconómico, es posible establecer patrones de comportamiento y decisión que nos proporcionen los indicadores más adecuados para evaluar los cambios en las estructuras sociales, de gobernanza y en definitiva de cómo se comportan y evolucionan los mecanismos de control del poder político y militar. De este modo, podremos establecer las líneas del conocimiento en la investigación prospectiva de la evolución y los cambios en la arquitectura de Defensa y Seguridad Nacional. Todo ello, resultará posible al combinar esta teoría con las herramientas disponibles en el ecosistema de transformación digital y apoyadas fundamentalmente en la inteligencia artificial y el procesamiento masivo de datos.

## **6. CONCLUSIONES**

La Estrategia de Seguridad Nacional 2021 deberá ofrecer el marco conceptual para desarrollar una visión integral de la Seguridad Nacional que nos permita enfrentarnos a los retos y amenazas futuras. Con el fin de cumplir este objetivo hemos pretendido establecer un marco teórico de referencia que permita entender y definir la interacción entre los distintos actores y factores que intervienen en el proceso de evolución y ruptura del paradigma de Defensa y Seguridad Nacional.

A este nuevo marco teórico lo hemos denominado «El Proceso Geotecnosocioeconómico». Este proceso explica cómo la mutación de una multiplicidad de actores y factores de diversa índole, actúan revolucionando de manera incesante las estructuras tecnológicas y económicas que son las encargadas finalmente a través de la arquitectura político-social de inducir el cambio de paradigma geotecnopoliticomilitar. Un aspecto fundamental de dicho proceso es que explica cómo el cambio de paradigma

tiene lugar de forma endógena y no en función de factores externos ajenos al modelo. El proceso se desarrolla dentro de los diferentes ecosistemas tecnológicos, económicos, sociales, políticos y militares de manera dinámica, modificando y adaptando las antiguas estructuras del paradigma existente y creando otras nuevas.

En base a esta nueva teoría hemos tratado de explicar cómo el paradigma de Defensa y Seguridad Nacional evoluciona, se transforma y adapta a un complejo escenario de riesgos y amenazas, para establecer el nuevo marco conceptual que ayude a definir una Estrategia de Seguridad Nacional 2021 adaptada a estas nuevas realidades que están transformando nuestras sociedades.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CLAUSEWITZ, C. (1832). *De la Guerra*. Madrid. Ediciones del Ministerio de Defensa de España (1999)
- COHEN, R.S. ET AL. (2020). *The Future of Warfare in 2030*. Santa Monica. RAND Corporation.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2020). *Perspectivas de la economía mundial*. Washington. Fondo Monetario Internacional
- LOPUCKI, L.M. (2018). Algorithmic Entities, *Washington University Law Review*, Vol. 95, Issue 4, 887-953
- MARTÍNEZ GONZÁLEZ, A. (2020). *La sostenibilidad del modelo de Defensa Nacional y el cambio de paradigma geotecnológico*. Ponencia presentada en la XII Jornadas de Estudios de Seguridad. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. UNED.
- MARTÍNEZ GONZÁLEZ, A. (2013). *Un análisis económico de la producción y contratación de los sistemas de Defensa*. Madrid. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- MATISEK, J.W. (2017). Shades of Grey Deterrence: Issues of Fighting in the Grey Zone. *Journal of Strategic Security*, Vol. 10, N. 2, 1-26.
- REINERT, E.S. (2007). *La globalización de la pobreza*. Barcelona. Editorial Crítica

#### ANEXO BIBLIOGRÁFICO

- BERNAL GUTIÉRREZ, P. (22 de mayo de 2005). Reflexiones en torno a la evolución del concepto de seguridad y defensa. *Revista de Prensa «Tribuna Libre»*.  
<http://www.almendron.com/tribuna/>
- DELGADO LOSADA, J. (1985). Conceptos básicos de la Defensa Nacional. *Boletín de Información del CESEDEN*. N. 181
- ELECONOMISTA.ES (25 de marzo de 2021). *¿Cómo van a liberar el supercarguero que bloquea el Canal de Suez?*  
<https://www.eleconomista.es/economia/noticias/11124714/03/21/Como-van-a-liberar-el-supercarguero-que-bloquea-el-Canal-de-Suez-Asi-es-el-plan-de-la-empresa-especializada-en-rescates-navales.html>
- EUROPOL. (2020). *European Union Terrorism Situation and Trend Report*.  
<https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-te-sat-2020>
- LA VANGUARDIA (18 de octubre de 2020). *Amartya Sen recibe premio alemán de la paz bajo la sombra de la pandemia*.  
<https://www.lavanguardia.com/politica/20201018/484154681371/amartya-sen-recibe-premio-aleman-de-la-paz-bajo-la-sombra-de-la-pandemia.html>
- PRESIDENCIA DEL GOBIERNO DE ESPAÑA. (2013). Estrategia de Seguridad Nacional: Un proyecto compartido.  
[https://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad\\_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf)

- UNITED NATIONS ORGANIZATION. (21 abril de 2020). *La pandemia del coronavirus puede duplicar el número de personas que padecen hambre extrema*.  
<https://news.un.org/es/story/2020/04/1473162>
- UNITED NATIONS ORGANIZATION. (21 abril de 2020). *La pandemia del coronavirus puede duplicar el número de personas que padecen hambre extrema*.  
<https://news.un.org/es/story/2020/04/1473162>
- UNITED NATIONS PEACEBUILDING. (18 de julio 2020). *Afrontar la pandemia de desigualdad: Un nuevo contrato social para una nueva era*.  
<https://nacionesunidas.org.co/noticias/declaraciones/afrontar-la-pandemia-de-desigualdad-un-nuevo-contrato-social-para-una-nueva-era/>
- WORLD ECONOMIC FORUM. (2006-2020). *The Global Risk*. Cologny/Geneva.
- WORLD HEALTH ORGANIZATION. (15 de febrero de 2020). *Munich Security Conference*.  
<https://www.who.int/director-general/speeches/detail/munich-security-conference>

# LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE ESPAÑA EN EL ÁMBITO DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD

## SPANISH STRATEGIC PLANNING IN THE FIELD OF FOREIGN AND SECURITY POLICY

Juan Tovar Ruiz<sup>1</sup>  
15 de abril de 2021

### RESUMEN

El año 2011 puede ser considerado como una fecha clave en el inicio de la planificación estratégica de la política exterior y de seguridad española. Desde la publicación de la primera Estrategia Española de Seguridad se han publicado dos Estrategias de Seguridad Nacional y dos de Acción Exterior. Sin embargo, esta planificación incipiente adolece de ciertos problemas conceptuales que han marcado una importante dualidad entre la política exterior y la de seguridad nacional, incluso a nivel decisorio, que no se corresponde con lo que sucede en otros países de nuestro entorno. El objetivo de este documento es analizar la evolución de esta planificación estratégica, su problemática conceptual, realizar un pequeño estudio comparado y plantear posibles propuestas de mejora.

**PALABRAS CLAVE:** Planificación estratégica, seguridad nacional, política exterior, España, Estados Unidos

### ABSTRACT

2011 can be considered as a key date in the beginning of the strategic planning of the Spanish foreign and security policy. Since the publication of the first Spanish Security Strategy, two National Security Strategies and two Foreign Policy Strategies have been published. However, this incipient planning suffers from certain conceptual problems that marked an important duality between foreign policy and national security, even at the decision-making level, which does not correspond to what is happening in other western States. The aim of this document is to analyze the evolution of this strategic planning, its conceptual problems, carry out a small comparative study and make possible proposals for improvement.

**KEY WORDS:** Strategic Planning, National Security, Foreign Policy, Spain, United States

### INTRODUCCIÓN

En el año 2021 se cumplen 10 años desde la aparición de la primera *Estrategia de Seguridad Nacional*, denominada originalmente como Estrategia Española de Seguridad. Este documento fue elaborado a iniciativa del gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero y de cuya coordinación se ocuparía Javier Solana. Si bien este no es el primer documento

---

<sup>1</sup> Profesor Contratado Doctor. Universidad de Burgos.  
Associate Professor. University of Burgos.

estratégico que afecta a la política exterior y de seguridad española, si puede ser considerada una de las iniciativas más relevantes hasta el momento.

Una iniciativa que, además, habría tenido cierta continuidad en los gobiernos de Mariano Rajoy y, posteriormente, Pedro Sánchez, y que se manifiesta de nuevo en la actual propuesta de revisión del citado documento. Una tendencia que acompañarían organizaciones internacionales como la Unión Europea, que publicaría en 2003 su Estrategia de Seguridad Europea y en 2016 su actual *Estrategia Global* (Unión europea, 2016).

A estos efectos, el presente capítulo pretende: 1. analizar la evolución de los documentos que recogen el pensamiento estratégico en la de seguridad nacional española centrándose en aquellos aspectos relacionados con el desarrollo de la política exterior del Estado, a efectos de observar las problemáticas potenciales derivadas de la relativa separación de ambos elementos en el caso español. 2. Tratar de averiguar las razones que llevarían a la proliferación de los diferentes documentos que habrían establecido la citada planificación. 3. Realizar un estudio comparado con países con una mayor tradición estratégica, como es el caso de Estados Unidos, y de cómo habrían planteado esta relación entre política exterior y de seguridad nacional 4. Analizar posibles deficiencias y realizar propuestas de mejora en este ámbito.

Para ello se dividirá el presente artículo en cuatro apartados. El primero se centrará en analizar la evolución de estos documentos durante los últimos gobiernos españoles, el segundo realizará un estudio comparado con otros actores destacados del sistema internacional. Por último, se plantearán las conclusiones en las que se pretende responder a las preguntas recogidas en esta introducción y las correspondientes propuestas de mejora sugeridas en la elaboración de estos documentos. Para su elaboración se utilizarán diferentes fuentes, tanto de naturaleza primaria como secundaria, destacando la especial relevancia de las primeras, concretadas en el estudio de los citados documentos estratégicos.

Cabe destacar también que este artículo seguirá una perspectiva fundamentalmente basada en el realismo político, lo que explicará ciertos aspectos conceptuales presentes en el trabajo como el de la estrecha relación, cuando no identificación, entre política exterior y Seguridad Nacional. Una identificación que implica planteamientos diferenciados de los que han inspirado la elaboración de estos documentos, y una visión

diferente sobre cómo articular y estructurar la política exterior de España y de algunos elementos derivados cómo el relativo al proceso de toma de decisiones.

## **1. LA EVOLUCIÓN DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD ESPAÑOLA**

### **1.1 Las Estrategias de Seguridad Nacional**

Si bien las Estrategias de Seguridad Nacional de España, tal y como se comentaba en el apartado introductorio, no han sido los documentos de mayor antigüedad en lo que respecta a la planificación estratégica española siendo precedidos, entre otros, por el *Libro Blanco de la Defensa* publicado en el año 2000 durante los gobiernos de José María Aznar (Ministerio de Defensa, 2000), los diversos Planes Directores que articulan la política de cooperación de España o los diferentes Planes que proyectan la política exterior española hacia África o Asia-Pacífico, si han resultado alguno de los ejercicios más relevantes para la consolidación del pensamiento estratégico español.

Hasta el momento se han hecho públicos tres de estos documentos estratégicos, estando pendiente la aparición de un cuarto. Estas han sido las Estrategias de Seguridad Nacional de los años 2011, 2013 y 2017 (Presidencia del Gobierno, 2011; Presidencia del gobierno, 2013; Presidencia del Gobierno, 2017). Su elaboración ha seguido, en teoría, las directrices establecidas por la Ley 36/2015 de la Seguridad Nacional, que establece en su artículo 4.3 la necesidad de su revisión en periodos quinquenales o bien cuando los cambios en el contexto estratégico lo hagan aconsejable (España, 2015, 5). Estos documentos se elaborarán a iniciativa del presidente del gobierno, se aprobará en el Consejo de Ministros y luego se presentará ante las Cortes Generales. Asimismo, estos han resultado determinantes para su desarrollo en posteriores documentos estratégicos como la Directiva de Defensa Nacional, cuya última versión fue publicada en el año 2020 (Ministerio de Defensa, 2020) o la Directiva de Política de Defensa que la desarrolla (Ministerio de Defensa, 2020b).

Cabe destacar que todos los documentos anteriormente citados poseen una estructura similar, marcada en sus inicios por lo establecido en el documento publicado en 2011. Esta estructura tiende a dividirse, básicamente, en tres grandes apartados.

El primero de ellos sería el relativo a la posición geográfica de España en el mundo. En este apartado se recoge la identificación de los intereses del Estado en las diferentes regiones que componen el sistema internacional. Entre las regiones más destacadas que

ya aparecieron en la primera versión de la Estrategia, cabe destacar el continente europeo, Estados Unidos y la vinculación española con la relación transatlántica, Latinoamérica y el Norte de África y el Mediterráneo como las regiones tradicionales que han sido prioritarias para la política exterior y de seguridad española.

A estas, sin embargo, se han añadido tanto África subsahariana, en ocasiones compartimentada en diferentes espacios geográficos como el Sahel, el Golfo de Guinea o el Cuerno de África. También la región de Asia-Pacífico, una zona de creciente relevancia para el sistema internacional debido a la competición entre potencias presente en este espacio. En estos documentos han existido, además, algunas referencias a las relaciones con Rusia y con el espacio postsoviético, a pesar de que su relevancia tiende a ser considerada menor entre los especialistas que se han ocupado de estudiar la política exterior de España. También cabe destacar la mención a organizaciones internacionales relevantes para España como la Unión Europea y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), mencionadas de manera específica o bien en consonancia con algunos de los espacios geográficos en los que se integrarían.

No deja de ser llamativa la ausencia de una cierta jerarquización de prioridades en estos espacios geográficos para la política exterior y de seguridad de España. No siempre resulta fácil discernir en estos documentos cuales serían las principales prioridades estratégicas de los líderes españoles en lo que respecta a la defensa de los intereses del Estado. En algún caso como sería el de la *Estrategia de Seguridad Nacional* de 2017, la relación transatlántica y la referencia geográfica a Estados Unidos y Norteamérica se pierden a pesar de su enorme relevancia estratégica para los intereses de seguridad españoles, quizá debido a su inclusión como elemento transversal a los diferentes desafíos para la Seguridad Nacional de España.

El segundo apartado recogido dentro de estos documentos es el relativo a los principales desafíos de Seguridad Nacional que afrontaría España. Este es otro apartado que no se ha mantenido necesariamente homogéneo debido a la naturaleza cambiante de algunos de los retos o desafíos para la seguridad nacional presentes a lo largo del tiempo. Entre ellos, cabe destacar algunos prácticamente presentes en los tres documentos, entre ellos los conflictos armados, el terrorismo la inmigración ilegal, las crisis económicas o las enfermedades infecciosas. A estos cabe añadir algunos aspectos que han ido adquiriendo cierta relevancia como serían las cuestiones de ciber-seguridad, que ya

motivaron la aparición de un documento estratégico propio, o la relevancia del espacio ultraterrestre.

Cabe mencionar que, tal y como constituye ya un clásico en el ámbito de la planificación estratégica, estos desafíos deberían ser acompañados de los medios correspondientes para la consecución de los objetivos. Este no ha sido siempre el caso en lo que respecta a estos documentos ni siempre se ha establecido la respuesta concreta para responder a los citados desafíos, si bien en el último de estos documentos, el de 2017, este apartado ya se recoge de una forma más detallada que en los documentos anteriores.

Con todo, la falta de jerarquización de los desafíos y de las prioridades a afrontar por el Estado, continúan siendo un problema destacado en el marco de estos documentos. Tampoco la totalidad de los desafíos potenciales son recogidos por España, en especial aquellos planteados por actores estatales, hacia los cuales las referencias han sido tradicionalmente escasas, a pesar de un contexto creciente de rivalidad entre potencias en el sistema internacional.

El último de los apartados que tiende a ser recogido en las diferentes versiones de la *Estrategia de Seguridad Nacional*, uno de los de mayor interés, es el relativo al Sistema de Seguridad Nacional y sus diferentes adaptaciones, también mencionado en la Ley 36/2015 de la Seguridad Nacional, que condujo al establecimiento del Consejo de Seguridad Nacional, Comisión Delegada inspirada por el modelo estadounidense, pero con el que mantiene una serie de diferencias importantes (España, 2015, 9).

Esto es así, en especial en lo que respecta al ámbito de la política exterior, en la que el Consejo de Seguridad Nacional Estadounidense se ha convertido en uno de los actores principales, aún a costa del Departamento de Estado (Rothkopf, 2015) y al contrario de lo que sucedería con la política exterior española, donde el Ministerio de Asuntos Exteriores ha conservado cierto protagonismo.

Este es uno de los aspectos, a juicio del autor, más controvertidos de la tradición española. La acción exterior formaría parte de sus componentes fundamentales de la Seguridad Nacional, según lo que recoge la Ley 36/2015 en su artículo 9 (España, 2015, 6). Sin embargo, en la práctica han tendido a ser tratadas como realidades diferenciadas, como explica la propia aparición de la Estrategia Española de Acción Exterior que analizaremos en el apartado siguiente.

## **1.2. Las Estrategias de Acción Exterior**

Un segundo apartado relevante a la hora de comprender la planificación estratégica de España en relación con la política exterior y las cuestiones de seguridad nacional sería el relativo a la conocida como *Estrategia Española de Acción Exterior*.

Si en el apartado anterior, centrado específicamente en las Estrategias de Seguridad Nacional, desempeñaba un papel destacado la Ley 36/2015 de la Seguridad Nacional, en el caso de este apartado cabe mencionar la Ley 2/2014 de 25 de marzo sobre la Acción Exterior del Estado. De hecho, en el artículo 35 de la citada ley, se explicita que este documento se elaborará de manera cuatrienal, salvo que las circunstancias aconsejen otra cosa, siendo aprobada por el Consejo de Ministros a iniciativa del Ministro de Asuntos Exteriores y previo informe del Consejo de Política Exterior. En su elaboración se incluirían las propuestas planteadas por diferentes actores de esta como serían los restantes Ministerios o actores no gubernamentales como las Comunidades Autónomas (España, 2014, 26.545).

Cabe destacar de inicio, que esta normativa parte de la diferencia en la concepción de la política y la acción exterior. Esta distinción se fundamentaría según su artículo 1.2 en el organismo protagonista de los diferentes contextos. De tal forma, si la política exterior hace referencia «al conjunto de decisiones y acciones del Gobierno en sus relaciones con otros actores de la escena internacional» a efectos de defender los intereses y valores de España, en el caso de la acción exterior se definiría como «el conjunto ordenado de las actuaciones que los órganos constitucionales, las Administraciones públicas y los organismos, entidades e instituciones de ellas dependientes llevan a cabo en el exterior» (España, 2014, 26534-26535).

Tal y como puede observarse, estos documentos tienen un recorrido paralelo al de las Estrategias de Seguridad Nacional, se identifica con su correspondiente legislación y aspira de la misma manera a establecer los parámetros básicos sobre los que se orientaría la política exterior del Estado. Sin embargo, el protagonismo en la elaboración de este documento se correspondería con el Ministerio de Asuntos Exteriores y no con Presidencia del Gobierno, que es la entidad que se ocuparía de coordinar la elaboración de la Estrategia de Seguridad Nacional.

En lo que respecta a las diferentes Estrategias y su contenido, se han aprobado únicamente dos en este periodo de tiempo. La primera se remontaría a 2014, con el

gobierno presidido por Mariano Rajoy, en tanto que la segunda, correspondiente al periodo 2021-2024 y que está en proceso de aprobación, se realizaría a iniciativa del presidente del gobierno, Pedro Sánchez (Ministerio de Asuntos Exteriores, 2014; Ministerio de Asuntos Exteriores, 2021).

El contenido de ambas sería similar, teniendo la primera una estructura y orientación más clásica, en tanto que la segunda parece haber incorporado diferentes elementos procedentes de las convicciones y principios propios del gobierno correspondiente, como sucedería con el planteamiento de conceptos como el de «política exterior feminista», y otros más o menos consensuados de facto entre las principales fuerzas políticas, tal y como sucede con la apuesta por el multilateralismo.

En cualquier caso, ambos documentos estratégicos recogen una serie de aspectos comunes como serían los relativos al contexto en el que se sitúa el sistema internacional, las diferentes regiones geográficas y los intereses que España pudiese tener en ellas, las diferentes líneas de acción puestas en marcha por los diferentes ejecutivos para lograr el cumplimiento de los objetivos o los medios e instrumentos utilizados para ello.

Tal y como puede observarse en ambos documentos, se comparten algunos de los puntos de crítica ya habituales planteados respecto de las Estrategias de Seguridad Nacional, entre ellos la ausencia de jerarquización de regiones, intereses y objetivos o la excesiva extensión que iría incluso más allá de lo que sucedía con los documentos anteriores. A estos puntos pueden añadirse otros defectos propios de estos documentos.

Un aspecto importante sería que, a pesar de la consideración y denominación de estos documentos como Estrategias, ambas parecen acercarse en mayor medida una estructura y planteamiento como Libros Blancos, tanto por el detalle y la prolijidad con el que se aproximan a los diferentes aspectos de la acción exterior, como por la enorme extensión que los caracteriza. De hecho, si la versión del año 2014 llegaría hasta unas 144 páginas, el proyecto de la Estrategia de 2021 alcanzaría las 110 páginas. Esta segunda versión se aproximaría a las 128 de la *Estrategia de Seguridad Nacional* de 2017, que también alcanza una extensión de nivel parecido.

En cualquier caso, lo planteado tanto por las Estrategias de Seguridad Nacional como por las de Acción Exterior, parece indicar que ambos documentos convergen sobre un único objeto de análisis y planificación estratégica como sería el de la política exterior

del Estado, planteándose una cierta duplicidad entre los planteamientos de ambas en ámbitos concretos como el de los espacios geográficos objeto de aplicación.

Cabe destacar, de igual forma, que las Estrategias de Seguridad Nacional y de Acción Exterior no son los únicos documentos que se habrían ocupado de la política exterior del Estado. A continuación, podremos ver otras iniciativas que han pretendido establecer una planificación estratégica en este ámbito.

### **1.3 Otros documentos estratégicos**

#### ***1.3.1. Los Planes Directores de la Cooperación Española***

Otro aspecto claramente relacionado con la planificación estratégica en materia de Seguridad Nacional y política exterior es el relativo a los diferentes Planes Directores, que se ha utilizado para plantear los objetivos y medios en esta materia. Es también uno de los documentos de mayor tradición en este ámbito, precediendo en su elaboración a las propias Estrategias de Seguridad Nacional.

A priori, podría plantearse si la planificación relativa a la política de cooperación internacional para el desarrollo debería incluirse en un capítulo centrado en la política de seguridad nacional del Estado. Con todo, dada la creciente relevancia y popularidad tanto de la disciplina de la geoeconomía, entendida como el uso de instrumentos económicos para la consecución de objetivos de política exterior, como del uso de instrumentos geoeconómicos por parte de las principales potencias del sistema internacional, hace que estos documentos deban ser incluidos dentro de este apartado (Blackwill y Harris, 2016, 20).

Hasta el momento han aparecido cinco grandes planes directores. El primero de ellos se remontaría hasta el año 2001, incardinado dentro de la segunda legislatura de los gobiernos de José María Aznar (AECID, 2001) y luego continuada tanto por los gobiernos de José Luis Rodríguez Zapatero como por lo de Mariano Rajoy y Pedro Sánchez.

Estos documentos tienen una periodicidad cuatrienal y se han sucedido de manera prácticamente ininterrumpida desde la aparición del primero, salvando el periodo comprendido entre 2016 y 2018, algo inusual si se compara con lo acontecido con las Estrategias de Seguridad Nacional o de Acción Exterior. Además, cabe añadir que otros actores de la cooperación española diferentes al gobierno central también han hecho públicos sus propios Planes Directores, como es el caso de algunas autonomías como el País Vasco (Gobierno Vasco, 2018).

Cabe destacar que estos documentos han tenido una evolución notable a lo largo del tiempo, adaptándose a las diferentes circunstancias y contexto político, social y económico por los que ha atravesado el Estado a lo largo de las últimas décadas. Esto se refleja en la estructura y contenido de los diferentes Planes Directores, que habrían pasado de la naturaleza más esencialmente geográfica y descriptiva del primero a un *IV Plan Director* caracterizado por la necesidad de priorizar objetivos, destinatarios y elaborar instrumentos de gestión, transparencia, legitimidad y rendición de cuentas en un contexto de crisis económica como el que atravesó España durante el periodo 2013 a 2016 (AECID, 2013).

En lo que respecta a la estructura y contenido de los diferentes planes directores, cabe destacar la existencia de una serie de aspectos comunes a todos los planes, como sería el caso de la identificación del contexto internacional en el que se desarrollaría el Plan correspondiente. También su vinculación con los grandes programas de Naciones Unidas para el desarrollo en los que cada uno de ellos se insertarían, sean estos los Objetivos de Desarrollo del Milenio o los de Desarrollo Sostenible, los destinatarios prioritarios de la política de cooperación, las diferentes líneas de acción, los instrumentos técnicos de los que se valdrá para cumplir los objetivos planteados o la propia arquitectura institucional y de gestión de la Cooperación Española.

Si bien existe una mayor tradición de planificación estratégica en este apartado que en otros restantes ámbitos de la acción exterior española, cabe destacar que algunos de los defectos ya vistos en la Estrategia de Seguridad Nacional o en la de Acción Exterior, como es el caso de la excesiva extensión y detalle de estos documentos están también presentes en los Planes Directores.

### ***1.3.2. Los Planes Marco Asia-Pacífico y África***

Además de los documentos anteriormente citados, cabe destacar la existencia de otros documentos relevantes en el marco de la planificación de la política exterior de España. Este sería el caso, entre otros, de los diferentes planes relativos al incremento de la presencia española en regiones consideradas emergentes como sería el caso tanto de África Subsahariana como de Asia-Pacífico.

En el caso de Asia-Pacífico el primer plan puede remontarse nuevamente hasta los gobiernos encabezados por el presidente José María Aznar. Este gobierno ya había establecido entre sus prioridades de política exterior incrementar su presencia en la citada

región del sistema internacional. Cabe destacar que, debido a la importancia estratégica de la citada región, que además es el principal escenario de competición entre grandes potencias, se planteó la necesidad de incrementar la presencia de España a nivel diplomático, político, económico y cultural. Estos planes tuvieron una naturaleza cuatrienal, pero no han tenido continuación desde 2012.

El primer plan, correspondiente al periodo 2000-2004, sería continuado por los gobiernos de José Luis Rodríguez Zapatero con los sucesivos planes Asia-Pacífico correspondientes a los periodos 2004-2008 y 2008-2012 (Ministerio de Asuntos Exteriores, 2000; Ministerio de Asuntos Exteriores, 2004; Ministerio de Asuntos Exteriores, 2008).

Algo parecido ha sucedido con el caso del África-Subsahariana. Otra de las regiones emergentes para la política exterior de España. En este caso la relevancia de diferentes intereses que irían desde las cuestiones de seguridad y la lucha contra la inmigración ilegal hasta el incremento en las relaciones políticas, diplomáticas, económicas, comerciales o culturales, permitirían explicar los sucesivos intentos de la política exterior española por incrementar su presencia en esta región.

Estos planes tendrían, con la salvedad del primero, una duración cuatrienal. El primer plan se aprobaría en el año 2006 y su aparición se ha relacionado con la crisis de los cayucos y el fenómeno de la inmigración ilegal que, en este caso pretendía alcanzar las costas europeas a través de la Islas Canarias (Ministerio de Asuntos Exteriores, 2006). La publicación de estos planes se ha realizado de manera irregular. De hecho, tras la salida del Partido Socialista del poder en el año 2012, no fue aprobado ningún plan de estas características hasta el año 2019, con el gobierno de Pedro Sánchez y Josep Borrell de Ministro de Asuntos Exteriores (Ministerio de Asuntos Exteriores, 2019).

Este último plan, publicado en un contexto de resurgimiento del fenómeno migratorio y en el que África alcanza un nuevo rol protagónico como escenario de competición entre potencias y desafíos de seguridad en escenarios como el Cuerno de África, estrechamente relacionado con la región Indo-Pacífica o el Sahel, donde España participa en una misión de entrenamiento de las fuerzas de Mali enmarcada en la lucha de diferentes potencias regionales y de Francia por combatir al Estado Islámico y otros grupos yihadistas e insurgentes, presentes en una región caracterizada por la existencia de Estados con instituciones frágiles.

Una vez visto este recorrido por la planificación estratégica en la política exterior española, parece necesario realizar un estudio comparado sobre como otros Estados relevantes del sistema internacional han enfocado la relación entre política exterior y seguridad nacional.

## **2. LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y SEGURIDAD NACIONAL EN PERSPECTIVA COMPARADA**

España no es, en modo alguno, el único Estado que ha dado un impulso a la planificación estratégica en las últimas décadas. Diversos Estados de nuestro entorno, potencias asiáticas como Japón o Corea del Sur e incluso grandes potencias autocráticas como Rusia o China han seguido un camino similar, produciéndose una gran proliferación de documentos estratégicos durante estos años.

De todas ellas, el país con más tradición de planificación estratégica ha sido, sin duda, Estados Unidos. Prácticamente desde finales de la II Guerra Mundial y, debido a las necesidades derivadas de la Guerra Fría, la potencia norteamericana desarrolló su pensamiento estratégico en una gran pluralidad de ámbitos y aspectos que irían desde la política de contención del comunismo hasta las diferentes modalidades de la disuasión nuclear o el planteamiento de diversas doctrinas de política exterior durante estas décadas.

Entre los hitos de este periodo temprano cabe destacar la reorganización del proceso de toma de decisiones conforme a los parámetros de la *National Security Act* de 1947 o la formulación de la doctrina Truman en ese mismo año, que serviría de base para el desarrollo de la política de la contención durante toda la Guerra Fría (Estados Unidos, 1947; Tovar, 2017, 25-39).

A pesar de todo este desarrollo, la formulación de documentos estratégicos con carácter periódico sería mucho más reciente. De hecho, la obligatoriedad de formular por parte del ejecutivo estadounidense una Estrategia de Seguridad Nacional no se establecería hasta el año 1986 en la conocida como *Goldwater-Nichols Act*, concretamente su sección 603 y que modifica la *National Security Act*.

En este documento se recogería la necesidad de realizar un informe concretado en la citada Estrategia con carácter anual, donde deberían recogerse: 1. los intereses, metas y objetivos que son vitales para la seguridad nacional estadounidense. 2. Los compromisos a nivel global de la política exterior estadounidense, así como las capacidades de defensa necesarias para disuadir de cualquier agresión. 3. Los instrumentos de poder

estadounidense a corto y largo plazo utilizados para la consecución de los citados objetivos e intereses. 4. La adecuación de las capacidades estadounidenses para llevar a cabo los objetivos recogidos en la Estrategia de Seguridad Nacional, incluyendo «una evaluación acerca del equilibrio entre las capacidades de todos los elementos del poder nacional de los Estados Unidos para apoyar la implementación de la Estrategia de Seguridad Nacional». 5. Cualquier otra información necesaria que sirviese para ayudar a informar al Congreso de los Estados Unidos en cuestiones de seguridad nacional (Estados Unidos, 1986, 1075).

Tal y como puede observarse, la relación conceptual entre seguridad nacional y política exterior es bastante destacada en el caso estadounidense, a diferencia de lo que habríamos visto en el caso español, donde habrían ido conceptualmente por vías separadas. Cabe destacar, además, que el órgano que se ocuparía de realizar las labores de coordinación de este documento sería el Consejo de Seguridad Nacional Estadounidense, lo cual también remarca las diferencias existentes con el caso español.

A pesar de que la citada ley establece una temporalidad teóricamente anual para el citado documento, las diferentes Estrategias de Seguridad Nacional no han seguido necesariamente estas directrices. Por poner un ejemplo, durante los ocho años de mandato de la Administración Bush, únicamente se hicieron públicos dos documentos de este tipo, la Estrategia de Seguridad Nacional de 2002 y la de 2006. De igual forma, en ocho años de Administración Obama, solo se publicitaron dos de estos documentos. El primero sería el de 2010 y el segundo, recogido ya a finales de su segundo mandato, en 2015. La Administración Trump por su parte, haría pública la única Estrategia de Seguridad Nacional de su mandato en diciembre de 2017, siendo coordinado este documento por el Consejero de Seguridad Nacional, Herbert McMaster (Gobierno de Estados Unidos, 2002; Gobierno de Estados Unidos, 2006; Gobierno de Estados Unidos, 2010; Gobierno de Estados Unidos, 2015; Gobierno de Estados Unidos, 2017).

En lo que respecta a la relevancia y carácter estratégico de estos documentos, existen amplias diferencias entre unos y otros. A modo de ejemplo, en tanto que la Estrategia de Seguridad Nacional de 2002 constituyó una exposición bastante clara de la política exterior de la Administración que la promulgó y la base de lo que sería conocido como «doctrina Bush», los documentos de 2012 o, en menor medida, 2015 constituirían más bien un ejercicio de divulgación de ideas y conceptos base que inspirarían en teoría la política exterior de la Administración Obama sin estar relacionados necesariamente con

la práctica de su política exterior. La Estrategia de Seguridad Nacional de 2017, si bien ha sido reconocida como un documento muy bien elaborado, incluso por críticos relevantes de la Administración Trump (Bolton, 2020, 32), recogiendo de forma eficaz algunas de las ideas principales defendidas por su presidente, no ha tenido una implementación tan clara en todos sus aspectos.

Las Estrategias de Seguridad Nacional no son los únicos documentos estratégicos relevantes dentro de la política exterior y de seguridad nacional estadounidense de las últimas décadas. Cabe destacar también otros documentos derivados de esta como serán la *Revisión Cuatrienal de la Defensa* y su sucesora, la *Estrategia Nacional de la Defensa*, la *Revisión de la Postura Nuclear* o el *Plan Estratégico Conjunto de la USAID y el Departamento de Estado* (Departamento de Defensa, 2018; Departamento de Defensa, 2018b).

Este último documento sería el equivalente a los Planes Directores de la Cooperación Española y en ella se recogen, entre otros aspectos, la planificación estratégica, así como los principales intereses de la política exterior estadounidense, así como los objetivos y medios de su política de cooperación. Estos documentos se hacen públicos de forma cuatrienal, siendo el último publicado en 2018 (Departamento de Estado-USAID: 2018).

Estados Unidos se habría convertido en la principal inspiración para el desarrollo de esta política de planificación estratégica en otros Estados del sistema internacional e incluso de la reforma de sus propios procedimientos de toma de decisiones. Con todo, la casuística es bastante diversa y amplia. No todos los Estados habrían optado por modalidades fundamentadas en Estrategias de Seguridad Nacional. De hecho, algunos Estados habrían optado por la publicación de Libros Blancos y otros, como es el caso de la India, no habrían publicado un documento de estas características, pero la tendencia parece conducir a un incremento de países que deciden hacer pública su propia Estrategia.

Entre los Estados que se habrían dotado de una Estrategia de Seguridad Nacional o documento de idéntica función cabe citar a Japón (2013), Rusia, Francia (2017), Reino Unido (2015) o Australia, además de Estados Unidos y España. En cambio, otros como Alemania (2016), Italia (2015), China (2019) o Corea del Sur habrían optado por la publicación de Libros Blancos. En todos ellos, nuevamente, observamos una cierta diversidad en cuanto a tipología de documentos y a la naturaleza estratégica de los mismos, siendo factible una crítica similar a la antes realizada a los documentos estratégicos españoles.

### 3. CONCLUSIONES

El trabajo ha realizado un recorrido por los diferentes documentos estratégicos que articulan la política exterior y de seguridad de España. Una proliferación documental que llama especialmente la atención a la luz de la escasez de documentos publicados con carácter previo y, quizá no de manera casual, difundidos en un contexto de crisis económica y social. ¿Cuál fue la razón principal que explica este gran desarrollo de la planificación estratégica durante los últimos años?

Más allá de la voluntad y el impulso político otorgado a estos documentos en etapas anteriores como la de los gobiernos de José María Aznar, las consecuencias de la crisis económica de 2008 pueden suponer un elemento explicativo de relevancia, aunque no necesariamente el único. Ante la escasez de recursos disponibles que motivaron recortes sustanciales, tanto en el ámbito de la política exterior y de cooperación española como en el de la defensa, la planificación estratégica supuso un intento de articular una mejor gestión de recursos escasos y de jerarquizar prioridades a efectos de cumplir con los principales objetivos del Estado.

Por supuesto el éxito de este planteamiento ha sido relativamente desigual. En tanto que algunos documentos y áreas temáticas resultaron particularmente exitosas y claras en su planteamiento, caso del *Plan Director* del periodo 2013-2016, donde se menciona de forma expresa los efectos de la crisis sobre los recursos disponibles en la materia, esta ha sido menos visible en las Estrategias de Seguridad Nacional coetáneas o en las de Acción Exterior.

En cualquier caso, el reconocimiento público de esta realidad y sus efectos sobre la planificación estratégica ni son desconocidas ni son una consecuencia negativa de las dificultades presupuestarias y de recursos disponibles. Más bien al contrario, un elemento positivo que permitió ir desarrollando de manera incipiente los principales documentos estratégicos del país, siendo conscientes de la necesidad de priorizar y elegir los objetivos de la política exterior del Estado en un contexto de grandes dificultades.

Un segundo aspecto por enfocar, especialmente relevante en este capítulo, es el del concepto de política exterior presente en estos documentos. Desde esta perspectiva, así como de la del estudio comparado con la práctica habitual de otros Estados del sistema internacional, el desarrollo conceptual español no deja de tener un carácter atípico.

A diferencia de lo que sucede en otros Estados del sistema internacional, la planificación estratégica española tiende a distinguir, no siempre de manera justificada, el concepto de Seguridad Nacional y del de política exterior, utilizando como base el concepto de acción exterior. Este es un concepto inusual que no tiende a aplicarse para definir una modalidad estratégica diferenciada fuera de nuestras fronteras o, cuando menos, no como objeto de planificación estratégica, al ceñirse a una concepción de política exterior más clásica y relacionada con las decisiones tomadas por los diferentes gobiernos.

Curiosamente y, a pesar de que la acción exterior fue definida en la Ley de Seguridad Nacional como un elemento esencial de la política de Seguridad Nacional, ha tenido un tratamiento estratégicamente diferenciado respaldado por la Ley de Acción Exterior, establecida de manera claramente paralela a la primera.

Las razones que explicarían esta diferenciación no son teóricas ni académicas sino básicamente prácticas y estarían relacionadas con la relevancia que sigue manteniendo en la práctica el Ministerio de Asuntos Exteriores en el desarrollo de la política exterior española ante la falta de interés de los presidentes del gobierno en la materia, frente a lo que sucede en otros países, donde la jefatura de los ejecutivos ha tendido a concentrar el poder en la materia. El ejemplo paradigmático es el estadounidense, pero no es el único, como otros países de nuestro entorno ejemplifican.

Esta conceptualización plantea problemas y duplicidades, tanto en la planificación estratégica de la política exterior española como en el propio proceso de toma de decisiones e induce a confusión. ¿Si la *Estrategia de Acción Exterior* es la que coordina el Ministerio de Asuntos Exteriores se entiende que la política exterior, que se define de forma diferenciada en la Ley 2/2014, es la que se refleja en la *Estrategia de Seguridad Nacional*? ¿Por qué las coordenadas geográficas de la política exterior española establecidas en la *Estrategia de Seguridad Nacional* vuelven a ser mencionadas en la *Estrategia de Acción Exterior Española* y si es así y existen contradicciones u objetivos diferenciados, cuáles serían los prioritarios? Por otra parte, ¿puede el ejecutivo realizar la planificación estratégica sobre aspectos que en la práctica no es capaz de o no desear controlar como es el caso de la acción exterior de otras entidades estatales como las Comunidades Autónomas, por no hablar de las organizaciones internacionales de las que España forma parte?

Sobre esta situación cabría realizar una serie de recomendaciones a efectos de lograr una mejora de nuestro desarrollo estratégico.

1. Plantear documentos de naturaleza más estratégica. Este es un problema común con otros Estados, incluso aquellos que tienen una mayor tradición de pensamiento estratégico como es el caso de Estados Unidos. Frente a documentos tan extensos y detallados convendría plantear la realización de documentos más breves y concisos, que ajustasen en mayor medida objetivos y medios y faciliten su implementación práctica. Esto debería realizarse incluso a costa de sacrificar la participación de otros organismos gubernamentales cuya implicación debe ser menos obvia y otorgar un mayor rol a Presidencia del Gobierno en su coordinación, lo que sin duda facilitará y simplificará su labor. También deberían priorizar en mayor medida las metas a alcanzar a la luz de recursos escasos y la limitación de las capacidades disponibles. Finalmente, se debería modificar la estructura de estos documentos, en la actualidad más parecidos a Libros Blancos que a verdaderas estrategias.

2. Solventar la problemática conceptual de la política exterior española y eliminar duplicidades innecesarias, facilitando un mejor análisis de los desafíos planteados para el Estado. Para eso sería interesante realizar una serie de preguntas. ¿Un país como España necesita realmente dos estrategias? ¿Pierde algo por subsumir la *Estrategia Española de Acción Exterior* en la de Seguridad Nacional o fusionar ambas sustituyendo la concepción de acción exterior por la más clarificadora de política exterior y remitir los restantes aspectos a los Planes Directores de la Cooperación u otros documentos? Quizá a estos efectos la consecuencia más lógica sería dejar todos los elementos de política exterior propiamente dicha a la *Estrategia de Seguridad Nacional*, coordinada por Moncloa, y los relativos a la acción exterior a un Libro Blanco, coordinado por el MAEUEC. A estos efectos sería necesario realizar las reformas legislativas pertinentes tanto a la Ley 2/14 de Acción Exterior como a la Ley 36/2015 de Seguridad Nacional.

3. La modificación documental debe llevar necesariamente a una modificación del proceso de toma de decisiones de acuerdo con lo recogido en el artículo 9 de la Ley de Seguridad Nacional, donde se reconoce la acción exterior como uno de los pilares de la seguridad nacional, a efectos de su perfeccionamiento. De tal manera sería aconsejable fusionar los organismos en la Moncloa que se deberían ocupar de gestionar tanto la política exterior como la seguridad nacional. Este es el caso del Consejo de Seguridad Nacional y del Consejo de Política Exterior, más allá de que en un marco de cierta

flexibilidad puedan existir diferentes composiciones de este en función de los asuntos a tratar. Estos son dos organismos cuya separación no se fundamenta en razones conceptuales o teóricas de peso, sino más bien en inercias burocráticas o en una cierta concepción de la política exterior inexistente en otros países.

También sería aconsejable la creación de una figura similar en relevancia al consejero de Seguridad Nacional estadounidense en la Moncloa y dotar a estos organismos mismos del suficiente personal a su servicio, de diversa procedencia y experiencia tanto en el servicio del Estado como de la Sociedad Civil, para poder desarrollar estas labores de coordinación con suficiente eficacia. Su unificación y adquisición de mayores competencias permitiría una mejor coordinación y coherencia del desarrollo de estas políticas.

En definitiva, el desarrollo de la planificación estratégica en España debe entenderse como un elemento positivo de nuestra política exterior y de seguridad de los últimos años. Pero también una base sobre la cual desarrollar el trabajo y el perfeccionamiento futuro de los instrumentos establecidos al servicio del Estado en la materia a través de la realización de las correspondientes reformas.

#### **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- BLACKWILL, R. D. y HARRIS, J. M. (2016). *War by Other Means. Geoeconomics and Statecraft*. Cambridge Ma.: The Belknap Press of Harvard University Press.
- BOLTON, J. (2020). *The Room Where it Happened. A White House Memoir*. Nueva York: Simon & Schuster.
- ROTHKOPF, D. (2014). National Insecurity. Can Obama's foreign policy be saved?, *Foreign Policy*, <https://foreignpolicy.com/2014/09/09/national-insecurity/>
- TOVAR, J. (2017). *La doctrina en la política exterior de Estados Unidos. De Truman a Trump*. Madrid: Los Libros de la Catarata.

#### **ANEXO BIBLIOGRÁFICO**

- AECID (2001). Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004, AECID, [https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Planificaci%C3%B3n/Plan\\_Director2001-2004.pdf](https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Planificaci%C3%B3n/Plan_Director2001-2004.pdf)
- AECID (2013). Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016, AECID, <https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Planificaci%C3%B3n/PD%202013-2016.pdf>
- DEPARTAMENTO DE DEFENSA DE ESTADOS UNIDOS (2018). National Defense Strategy, Web Departamento de Defensa, <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>
- DEPARTAMENTO DE DEFENSA DE ESTADOS UNIDOS (2018). National Defense Strategy, Web Departamento de Defensa, <https://dod.defense.gov/News/SpecialReports/2018NuclearPostureReview.aspx>
- DEPARTAMENTO DE ESTADO-USAID (2018). Joint Strategic Plan, Web Departamento de Estado, <https://www.state.gov/joint-strategic-plan/>
- ESPAÑA (2014). Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, BOE, [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-3248](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-3248)

- ESPAÑA (2015). Ley 36/2015, de 28 de Septiembre, de Seguridad Nacional, BOE, <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-10389-consolidado.pdf>
- ESTADOS UNIDOS (1947). National Security Act, Web Oficina Director Inteligencia Nacional, <https://www.dni.gov/index.php/ic-legal-reference-book/national-security-act-of-1947>
- ESTADOS UNIDOS (1986). H.R.3622 - Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986, Web Congreso de Estados Unidos, <https://www.congress.gov/99/statute/STATUTE-100/STATUTE-100-Pg992.pdf>
- GOBIERNO DE ESTADOS UNIDOS (2002). National Security Strategy of The United States, Archivos de la Casa Blanca. George W. Bush, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/>
- GOBIERNO DE ESTADOS UNIDOS (2006). National Security Strategy of The United States, Archivos de la Casa Blanca. George W. Bush, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2006/>
- GOBIERNO DE ESTADOS UNIDOS (2010). National Security Strategy of The United States, Archivos de la Casa Blanca. Obama, [https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy.pdf](https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf)
- GOBIERNO DE ESTADOS UNIDOS (2015). National Security Strategy of The United States, Archivos de la Casa Blanca. Obama, [https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015\\_national\\_security\\_strategy\\_2.pdf](https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy_2.pdf)
- GOBIERNO DE ESTADOS UNIDOS (2017). National Security Strategy of The United States, Archivos de la Casa Blanca. Trump, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>
- GOBIERNO DE CHINA (2019). China's National Defense in the New Era, Consejo de Estado de China, [http://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/201907/24/content\\_WS5d3941ddc6d08408f502283d.html](http://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/201907/24/content_WS5d3941ddc6d08408f502283d.html)
- GOBIERNO DE FRANCIA (2017). Defence and National Security Strategic Review, Delegación de Francia en la Conferencia de Desarme de Ginebra, <https://cd-geneve.delegfrance.org/Strategic-review-of-Defence-and-national-security-2017>
- GOBIERNO DE ITALIA (2015). White Paper for International Security and Defence, Ministerio de Defensa, [https://www.difesa.it/Primo\\_Piano/Documents/2015/07\\_Luglio/White%20book.pdf](https://www.difesa.it/Primo_Piano/Documents/2015/07_Luglio/White%20book.pdf)
- GOBIERNO DE JAPÓN (2013). National Security Strategy, Oficina del Primer Ministro de Japón, [http://japan.kantei.go.jp/96\\_abe/documents/2013/\\_icsFiles/afieldfile/2013/12/17/NSS.pdf](http://japan.kantei.go.jp/96_abe/documents/2013/_icsFiles/afieldfile/2013/12/17/NSS.pdf)
- GOBIERNO FEDERAL DE ALEMANIA (2016). White Paper on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr, Web Fuerzas Armadas Alemania, <https://www.bundeswehr.de/resource/blob/4800140/fe103a80d8576b2cd7a135a5a8a86dde/download-white-paper-2016-data.pdf>
- GOBIERNO DE LA FEDERACIÓN RUSA (2015). Russian National Security Strategy, Instituto de Estudios Estratégicos, <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/2016/Russian-National-Security-Strategy-31Dec2015.pdf>
- GOBIERNO DEL REINO UNIDO (2015). National Security Strategy and Security Review, Web Gobierno del Reino Unido, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/478933/52309\\_Cm\\_9161\\_NSS\\_SD\\_Review\\_web\\_only.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/478933/52309_Cm_9161_NSS_SD_Review_web_only.pdf)
- GOBIERNO VASCO (2018). IV Plan Director 2018-2021, Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, [https://www.elankidetza.euskadi.eus/contenidos/noticia/nuevo\\_plan\\_director/es\\_def/adjuntos/IV%20Plan%20Director\\_primer%20borrador\\_versi%C3%B3n%2020180507%20IREKIA.pdf](https://www.elankidetza.euskadi.eus/contenidos/noticia/nuevo_plan_director/es_def/adjuntos/IV%20Plan%20Director_primer%20borrador_versi%C3%B3n%2020180507%20IREKIA.pdf)

- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN (2000). Plan Marco Asia-Pacífico 2000-2002, Casa Asia,  
[https://static.casaasia.es/pdf/home\\_plan\\_asia\\_pacifico.pdf](https://static.casaasia.es/pdf/home_plan_asia_pacifico.pdf)
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN (2008). Plan Marco Asia-Pacífico 2008-2012, Casa Asia,  
[https://static.casaasia.es/media/asset\\_publics/resources/000/002/787/original/plan\\_accion\\_2008\\_2012.pdf](https://static.casaasia.es/media/asset_publics/resources/000/002/787/original/plan_accion_2008_2012.pdf)
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN (2006). Plan África 2006-2008, Moncloa, <https://www.lamoncloa.gob.es/Paginas/archivo/190506-Africa.aspx>
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN (2019). III Plan África, Ministerio de Asuntos Exteriores,  
[http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/2019\\_PLAN%20AFRICA.pdf](http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/2019_PLAN%20AFRICA.pdf)
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN (2014). Estrategia de Acción Exterior, Web Ministerio de Asuntos Exteriores,  
<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/2014 ESTRATEGIA%20DE%20ACCION%20EXTERIOR.pdf>
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN (2021). Proyecto Estrategia de Acción Exterior, Web Ministerio de Asuntos Exteriores,  
<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/ElMinisterioInforma/Documents/Proyecto%20Estrategia%20Accio%CC%81n%20Exterior%202021-2024.pdf>
- MINISTERIO DE DEFENSA (2000). Libro Blanco de la Defensa, Web Ministerio de Defensa,  
<https://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/libro-blanco-defensa-2000.pdf>
- MINISTERIO DE DEFENSA (2020). Directiva de Defensa Nacional, Web Ministerio de Defensa,  
<https://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/directiva-defensa-nacional-2020.pdf>
- MINISTERIO DE DEFENSA (2020). Directiva de Política de Defensa, Web Ministerio de Defensa,  
<https://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/directiva-politica-Defensa-2020.pdf>
- PRESIDENCIA DEL GOBIERNO (2011). Estrategia Española de Seguridad, Real Instituto Elcano,  
<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/c06cac0047612e998806cb6dc6329423/EstrategiaEspanolaDeSeguridad.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=c06cac0047612e998806cb6dc6329423>
- PRESIDENCIA DEL GOBIERNO (2013). Estrategia de Seguridad Nacional, Moncloa,  
[https://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad\\_1406connavegacionfinalaccessiblebpdf.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad_1406connavegacionfinalaccessiblebpdf.pdf)
- PRESIDENCIA DEL GOBIERNO (2017). Estrategia de Seguridad Nacional, Moncloa,  
<https://www.dsn.gob.es/documento/estrategia-seguridad-nacional-2017>
- UNIÓN EUROPEA (2016). Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea, Servicio Europeo de Acción Exterior,  
[https://eeas.europa.eu/archives/docs/top\\_stories/pdf/eugs\\_es.pdf](https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_es.pdf)

# **CONSIDERACIONES SOBRE EL CONCEPTO DE SEGURIDAD HUMANA EN RELACIÓN CON SU ADOPCIÓN EN LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL**

## **CONSIDERATIONS ON THE CONCEPT OF HUMAN SECURITY IN RELATION TO ITS ADOPTION IN NATIONAL SECURITY STRATEGY**

**Iván Bravo Boric<sup>1</sup>**

25 de abril de 2021

### **RESUMEN**

El concepto de seguridad humana es utilizado como una definición avanzada de la seguridad. No obstante, la idea estatocéntrica de seguridad nacional permanece. Los Estados siguen valiéndose de criterios realistas para dirigir sus políticas de seguridad y defensa. Lejos de la narrativa liberal que conjugó el cambio de siglo, la historia inmediata vuelve a acercarnos a ideas propias de la geopolítica tradicional, desafiando algunas de las principales ideas sobre las que el concepto de seguridad se ha construido. En este entorno una concepción plausible de seguridad debería conjugar la seguridad del Estado y su territorio, ámbito tradicional de la defensa, con la idea de seguridad humana, entendida como un bien al que toda la sociedad debería contribuir.

**PALABRAS CLAVE:** Liberalismo, nacionalismo, realismo, seguridad humana.

### **ABSTRACT**

The concept of human security is used as an advanced definition of security. However, the statocentric idea of national security remains. States continue to use realist criteria to guide their security and defence policies. Far from the liberal narrative that conjured up the turn of the century, immediate history brings us back to traditional geopolitical ideas, challenging some of the main ideas on which the concept of security has been built. In this environment, a plausible conception of security should combine the security of the state and its territory, the traditional sphere of defence, with the idea of human security, understood as a good to which society as a whole should contribute.

**KEY WORDS:** Liberalism, nationalism, realism, human security.

## **1. INTRODUCCIÓN**

Resulta imprescindible conectar el concepto de seguridad nacional, cuyo objetivo es prevenir o rechazar amenazas militares sobre la soberanía estatal por medio de capacidades militares (Font y Ortega, 2012, 161), con el concepto de seguridad humana,

---

<sup>1</sup> Investigador en Derecho internacional público y Seguridad internacional.  
Researcher Public International Law and International Security.

que, de constituir una alternativa concebida fuera del paradigma estatocéntrico tradicional, ha pasado a convertirse en un elemento necesario de la propia definición de seguridad. La idea de seguridad humana vehiculiza las narrativas liberales sobre el orden internacional y constituye una pieza básica de su capacidad legitimadora. Tal convergencia se apoya en los elementos democráticos vigentes al interior de los Estados y en los elementos no voluntaristas presentes en el ámbito internacional. Dichos elementos están en la base del concepto y deben servir para desarrollarlo.

Aunque la seguridad de los Estados siga dependiendo del interés nacional y se ejecute de acuerdo a criterios propios del realismo político, el peso moral del requerimiento inducido por la seguridad humana no desaparece. Al contrario, en un sistema que se ha tornado complejo y multicultural, la obligación de asumir ciertas cargas no ligadas a los intereses nacionales tradicionales será cada vez más difícil de ignorar.

La tendencia de los grandes Estados a definir los valores internacionales en función de sus propios intereses podrá ser amortiguada por la idea de seguridad humana en la medida en que esta fomente una reinterpretación del interés nacional ajustada a las preocupaciones que atenazan al conjunto de la comunidad internacional. No obstante, la evolución de la idea de seguridad no podrá alejarse en demasía de aquella concreción estatocéntrica, ya que el Estado es el único actor constitucional del sistema internacional y la única estructura capaz de hacer de la seguridad un bien público. Debido a ello, ciertas consideraciones propias del realismo político no pueden ser dejadas a un lado en este análisis.

Cualquiera que sea la concepción de seguridad que se defienda, cabe que asumir que los valores y las ideas siempre serán una parte trascendental del análisis. En este trabajo intentaré aportar algunas ideas sobre la definición de la seguridad bajo la influencia de la noción de seguridad humana, dentro de un contexto aun definido por la agenda occidental.

## **2. PANORAMA ESTRATÉGICO, IMPLICACIONES NORMATIVAS**

El actual entorno estratégico se caracteriza por la existencia de un multilateralismo asimétrico y discontinuo, ejercido por actores que mezclan concepciones nacionalistas y posturas de gran potencia con un apego dubitativo a los valores, instituciones y normas liberales que gobernaron las relaciones internacionales desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. Así, lejos de la narrativa liberal que acompañó al cambio de siglo y que pareció crear un «Fin de la Historia» propicio a soluciones colaborativas y teleológicas, la historia

inmediata parece desenvolverse más cerca de otra profecía, la que usó Spengler para advertirnos sobre la «decadencia de Occidente». Pero ésta no ha llegado a producirse en los términos milenaristas que planteó el pensador alemán.

Seguimos viviendo dentro de un orden internacional global, gobernado por las directrices del modelo de Naciones Unidas y, a partir, de ellas por la agenda liberal que constituye el acervo operativo más significativo aportado por Occidente (Maull, 2019). Es cierto que, a diferencia de lo que ocurría a comienzos de siglo, ciertos actores intentan modular el sistema internacional de acuerdo con otras imponentas. Algunos no solo han emergido buscando equilibrar el campo estratégico, sino que pretenden trazarle nuevas líneas, son desafiantes. La impronta occidental, discutida por las asimetrías y abusos que ha comportado a lo largo de la historia, lleva consigo, no obstante, las pretensiones de un orden justo y un sistema institucionalizado de control de conflictos que, con todos sus defectos, ha funcionado. La tensión entre su mantenimiento y su rechazo marcará el panorama estratégico durante los próximos años.

Dentro del marco descrito, diversas concepciones sobre la seguridad se moverán entre las perspectivas soberanistas y el mantenimiento de los valores heredados de la Ilustración. La concepción que prevalezca servirá para definir no solo la propia noción de seguridad, sino también la posición de Occidente frente al mundo. Mi perspectiva, en cualquier caso, no acoge la idea central de Huntington (1993) sobre el choque de civilizaciones, basada en la presunta trascendencia de macro identidades culturales. Antes bien, creo que la mayoría de los problemas identitarios tienen como referencia el marco estatal. En consecuencia, la consolidación de la noción de seguridad humana, dentro del proceso evolutivo de la idea de seguridad, deberá constituir una prioridad para Occidente, que, inmerso en un mundo multicultural, tendrá que conjugar la fortaleza de sus valores, cohesivos y legitimadores, con las necesarias dosis de realismo político: y deberá hacerlo frente a actores realistas que, además, enarbolan la única bandera ideológica que hoy puede desafiar con éxito la agenda liberal: el nacionalismo.

Quizá la primera elección ante la irrupción de los poderes emergentes y desafiantes sea la de defender el *statu quo*. Pero las políticas que se centren en dicho objetivo no funcionarán. Rusia, China, Irán o Turquía, entre otros Estados, seguirán buscando cambios sustantivos en la actual correlación de fuerzas y, por ende, irán distanciándose de aquella agenda, en un desafío que no será solo táctico ni una simple vuelta a la

geopolítica tradicional. Habrá, también, una constante lucha por consolidar y extender la legitimidad propia (Gaudement, 2015; Krastey y Holmes, 2019).

La política exterior de los Estados siempre ha reflejado algunos de los aspectos más significativos de la política interna, pero las derivas nacionalistas hoy en boga buscan hacer de la política externa una extensión directa de los imaginarios nacionales. Si estas reivindicaciones triunfasen, las versiones más tradicionales de la soberanía, aquellas que mejor se acomodan a los reclamos de autotutela, quedarían reforzadas, y, con ellas, también se afianzaría la idea de seguridad nacional sobre otros cauces evolutivos de la seguridad estatal.

El nacionalismo revisionista actúa como el único oponente serio del esquema liberal dominante. Antes, durante y después de que el racionalismo marxista lo intentara y de una forma más extensa y prolongada de lo que ha sido capaz de plantear el islamismo radical, el nacionalismo desafía el vigente sistema político, económico y jurídico internacional, la agenda liberal incorporada al mismo y los derechos y valores que definen a esta última.

A las diferencias materiales entre los Estados, factor acrecentado por la globalización, se unen aquellos particularismos culturales que, bajo el signo del identitarismo, ejercen una presión fragmentadora sobre las instituciones y las normas internacionales. Estos particularismos se manifiestan, principalmente, de dos formas: por una parte, mediante las reclamaciones particularistas azuzadas por la globalización; por otra, se reflejan en los intentos en que se empeñan algunos Estados poderosos cuando buscan predeterminar las relaciones internacionales a su conveniencia. Todos los rechazos no se nutren de un mismo discurso y tampoco desafían la agenda liberal con la misma intensidad. En realidad, reflejan opiniones distintas sobre asuntos como la primacía de la cultura propia, las posibilidades del multilateralismo, los significados de la globalización, el papel que le corresponde jugar a la soberanía o la propia seguridad nacional. Pero, en cualquier caso, todas las propuestas fundamentales están emparentadas con el nacionalismo, con su imagen histórica como fuerza inclusiva y excluyente.

Por otra parte, la pérdida de legitimidad y eficacia de las concepciones liberales presentes en el sistema internacional no viene solo del rechazo concitado en aquellos que cuestionan el modelo. De manera endógena, la agenda liberal se ha convertido en una agenda utilitarista, sujeta a un realismo político estrecho, imbuido de políticas de poder diseñadas para ser ejecutadas en un espacio de tiempo muy corto. No es algo nuevo que

los valores hayan tomado un marcado cariz instrumental. De la mano de la geopolítica, el realismo político sigue siendo un elemento definidor de las políticas estatales (Fuente Cobo, 2019).

El realismo político sitúa al Estado y al poder como piezas claves del sistema internacional. Los autores realistas establecen una separación clara entre el código moral que deben seguir los Estados, desprovisto, según ellos, de cualquier objetivismo y, por tanto, siempre acomodaticio, y el tipo de moral que debe constreñir la conducta de los individuos, factor al que consideran como poco digno de consideración (McMahan, 1995, 521-522). El corolario de esto es claro: la escuela realista considera que la soberanía es un fundamento del orden mundial y prima las relaciones internacionales de «suma cero», favoreciendo la fragmentación, la hegemonía y el mantenimiento del *statu quo* (Attinà, 2001, 49-50). La vigencia de esta perspectiva, presente casi en cada aspecto de la política contingente, aminora las posibilidades de que una concepción normativa y liberal de la seguridad logre afianzarse.

Desde luego, los criterios realistas suponen un lastre para las nociones evolutivas de la idea de seguridad. Bajo dichos criterios, el control de las relaciones internacionales queda en manos de los Estados de mayor peso internacional, difuminándose la idea de una autoridad compartida y la eficacia del derecho internacional, lo que reduce significativamente las posibilidades de edificar modelos cooperativos de seguridad, como el que tradujo la idea de seguridad colectiva. Ideas concomitantes posteriores, como las de cooperación reforzada, intervención humanitaria o seguridad humana, también son puestas en entredicho por el tipo de pragmatismo que aparece unido al realismo político (Falk, 2002, 54).

Y esta corriente cimentó la idea de seguridad nacional, concebida como una necesidad de los Estados frente a cualquier posible agresor, incluidos aquellos actores internos que los dueños del aparato estatal consideraron como peligrosos. La idea de seguridad humana, en cambio, nació apartada de esta correlación, introduciendo los derechos y valores de la agenda liberal en el discurso de la seguridad. La idea de seguridad humana implica el derecho a poseer derechos (Rojas Aravena, 2007, 52), conectando la seguridad con los derechos humanos y el derecho internacional humanitario (Font y Ortega, 2012, 167-170, Pérez Franco, 2016, 14). De esta manera, la democracia se convierte en el único marco posible para la seguridad (Rojas Aravena, 2007, 53). El cambio conceptual parece enorme: el derecho y los valores democráticos dejan de ser límites al ejercicio de la

seguridad para constituirse en su justificación. Pero el discurso realista sigue ahí, desafiando la agenda liberal, su derecho y valores.

Para los seguidores del realismo político más duro, el derecho es el orden normativo de la autoridad establecida, una llamada al poder hecha por los dueños del poder (Guariglia, 2010, 65). Ello lleva a entender el derecho como una herramienta de la geopolítica (Orakhelashvili, 2018). Tal condición sometida se nota cada vez que una crisis grave hace que la fuerza salga a relucir. En momentos así, el derecho internacional suele plegarse a la realidad (Kagan, 2008, 10). Desprovisto de su carácter autónomo, de una coercibilidad prescriptiva y de una legitimidad ligada al deber ser, el derecho no aporta una razón que oponer a la Razón de Estado y la idea de seguridad se reproduce como una idea sobre la reafirmación del poder.

Además de en el terreno jurídico, el realismo político resulta corrosivo en la esfera de los valores. Guariglia subraya que uno de los puntos centrales de esta corriente es que toda propuesta que involucre normas morales no constituye más que una ideología (2010, 64). Esto, parece evidente, es incompatible con el fondo prescriptivo de cualquier moral, incluyendo una moral mínima o una moral estrictamente utilitarista, y, por supuesto, es contrario a toda teoría o concepto que pretenda poseer un carácter normativo. La idea de seguridad humana posee ese carácter.

Dicha idea es el resultado de un cambio evolutivo que tensa al pensamiento realista. Como teoría ahistórica (Morgenthau, 1990, 43), el realismo político encaja mal los cambios bruscos. En tanto y en cuanto manifestación de una teoría y de una práctica desarrolladas como respuesta a un contexto específico, su adaptación no deja de estar condicionada por la de sus conceptos clave, que, al girar alrededor de la noción de poder estatal, resultan poco permeables a las variaciones cualitativas y cuantitativas que condicionan y definen dicho poder. Esta falta de elasticidad ha impedido no pocas veces que los autores realistas ponderaran de manera adecuada las diferencias de poder entre los Estados, la importancia de los nuevos actores, el valor de las nacientes fuentes de poder o la profundidad y el dinamismo alcanzados por las interrelaciones novedosas. Consanguíneamente unida a las concepciones más comunes del realismo político, la idea de seguridad nacional comparte estas debilidades.

En un mundo realista, la legitimidad democrático-liberal, en cuyo seno los valores permean y modulan a los intereses, se enfrenta a alternativas autocráticas que basan su capacidad de seducción en resultados económicos que son esgrimidos por encima de los

valores que pretendidamente justifican. Al respecto, el caso de China resulta paradigmático. Las crisis y alternancias propias de la democracia se miden en una balanza que es contrapesada por sistemas y líderes pétreos, representantes de un poder que el mundo puede percibir como eficiente. Paradójicamente, frente a los nuevos seguidores de Maquiavelo, la idea de poder no puede ser abandonada. Quizá debamos conformarnos con hacerla más sutil y aceptable.

La agenda liberal tiene conexiones realistas. La idea de «poder blando» sirve como ejemplo de esta sintonía. Vistiendo los valores de la agenda liberal con ropajes propios del realismo político, Nye considera que dichos valores representan un interés nacional intangible que debe ser construido a través de la deliberación ciudadana (2003, 193). La derivada que atañe a la seguridad parece evidente: no es posible construir un concepto de seguridad humana que no se apoye en la seguridad nacional. Los valores, incluso aquellos que logran alcanzar una extensión universal, no pueden materializarse por sí solos, sino que requieren del concurso de la fuerza y el interés propio (Kaplan, 2000, 158). En realidad, cualquier intento de conjugar las ideas de seguridad nacional y seguridad humana deberá indagar en derivadas que contemplen ciertos valores junto a criterios realistas.

Para construir un discurso coherente sobre los valores liberales y las relaciones de fuerza habría que acercar los intereses nacionales a intereses no estatales, que bien podrían ser considerados bajo la idea de un interés público de la humanidad, noción que subyace claramente en el concepto de seguridad humana. De ello surge una paradoja evidente: la defensa de la seguridad del grupo nacional se confirma solo si se protege la seguridad de la población global. Tal evolución conceptual está muy lejos de las categorías que han alimentado el concepto de seguridad, empezando por la de soberanía. Estas categorías deben ser repensadas (Haass, 2016).

Considerando, pues, el concepto de seguridad humana como la expresión de los valores de la agenda liberal que sostienen el modelo de Naciones Unidas y admitiendo que el concepto de seguridad nacional no puede ser desplazado, dada su intrínseca conexión con el Estado, único sujeto constitucional del sistema internacional y proveedor fundamental de los bienes y servicios que hacen posible las democracias inclusivas basadas en derechos que pueblan Occidente, cabe colegir que la evolución de la idea de seguridad pasa por asumir la complementariedad de ambos conceptos. De ahí la necesidad

de construir una perspectiva holística de la seguridad que relacione la seguridad humana con la seguridad estatal y la seguridad internacional (Rojas Aravena, 2007, 61).

Ello supone la aceptación de un panorama estratégico poblado por nuevos actores sin dejar de ver en los Estados al actor principal, implica reconocer riesgos y amenazas en las reivindicaciones particularistas y en los intentos de dirigir o detener los procesos globalizadores, requiere contemplar las nuevas herramientas tecnológicas y sus posibilidades y advertir los peligros que nos atenazan como especie, para lo que se necesita contar con un marco conceptual adecuado y desarrollarlo a través de políticas públicas que dispongan de los medios necesarios y cuenten con el respaldo y la participación de la población.

Respecto a estos objetivos, ¿qué se puede decir de la estrategia de seguridad nacional hoy vigente?

### **3. CONCLUSIONES REFERIDAS A ESPAÑA**

No hay mayor riesgo que adquirir una percepción errónea de la realidad y sostenerla. En esta batalla de ideas se deben articular definiciones y marcos conceptuales que mejoren la capacidad de entender el panorama estratégico y la posición del país como actor internacional y sostenedor de su propia seguridad. *La Estrategia de Seguridad Nacional de 2017* (ESN) supone un claro intento de mejorar la comprensión y articulación de la seguridad.

En su introducción, recoge una perspectiva integral de la seguridad, conjuntando los aspectos clásicos de la defensa, basados en la soberanía, con la protección de los derechos, libertades y el bienestar de los ciudadanos, algo muy propio de la noción de seguridad humana (ESN, 2017, 16). Empero, este importante avance no trae consigo un modelo prescriptivo capaz de conjugar orgánicamente una nueva perspectiva sobre la seguridad nacional.

Algunas de las ideas fundamentales que informan el documento, ideas tales como las de soberanía, representación, poder estatal, función militar, etc., emanan de un modelo estatocéntrico que ya no posee ni la capacidad explicativa ni la legitimidad suficientes como para constituir el núcleo teórico de la seguridad nacional.

Posteriores redacciones de la ESN deberían contemplar con mayor profundidad la adopción de un entramado que tenga en cuenta los aspectos normativos que subyacen a la idea de seguridad humana y articule, en consonancia con ellos, las condiciones

necesarias para que la sociedad participe de manera orgánica en la anticipación, prevención y resolución de las amenazas y riesgos del contexto.

Hay que deslizar la idea de seguridad desde sus significados a todas las ramificaciones funcionales de la seguridad y la defensa.

Consecuentemente, el concepto debería conducir a la transformación de los aparatos de seguridad del Estado, que deberán adaptar sus ideas, normas y herramientas para cumplir mejor con los fines a los que la seguridad humana está avocada.

La ESN sitúa a las fuerzas armadas, los cuerpos de seguridad y la diplomacia como componentes-actores de la seguridad nacional. La sociedad, en cambio, vuelve a aparecer como un sujeto pasivo, receptor de información antes que actor (ESN, 2017, 86).

El hincapié puesto en la creación de una cultura de seguridad nacional inclusiva, participativa y colaborativa (ESN, 2017, 125) supone un paso adelante en la asignación de roles, pero dicha asignación debería ser abordada de una manera más concreta y horizontal.

La ESN construye la seguridad desde arriba, como un servicio público sujeto a la acción del Estado (2017, 16). No parece claro que la participación ciudadana pueda conseguirse desde la consideración del ciudadano como un sujeto a proteger, participe parcial de la seguridad. En mayor o menor medida, el ciudadano deberá ser considerado como un creador del bien público seguridad.

El concepto de seguridad humana extiende el protagonismo de la seguridad nacional a diversos actores, internos e internacionales (Rojas Aravena, 2007, 62). Las nociones de seguridad colectiva y cooperativa, suficientes para entender la inclusión en la OTAN y la participación de España en otros mecanismos internacionales, no bastan para vehiculizar a estos sujetos. Su presencia debería quedar mejor detallada.

Aunque la ESN dice que los principios y valores constitucionales son un bien para defender y la democracia un factor vertebrador (2017, 16, 23), debería destacar mejor la relación inherente entre seguridad y democracia.

La degradación que sufre este elemento fundamental dentro del actual contexto, motivada, entre otros factores, tal y como reconoce la ESN, por los nacionalismos excluyentes y la polarización social (2017, 36) debería ser contrarrestada mediante un compromiso más acabado con las ideas que le subyacen. En el ámbito de la seguridad

deben seguir incluyéndose y desarrollándose conceptos y relaciones provenientes del paradigma democrático.

La necesidad de recurrir a los principios no debe conducir a una concepción tan amplia de la seguridad que, por abarcar demasiado y securitizar todo, acabe siendo poco práctica y funcional (Pérez Franco, 2016, 11).

La virtud está en la condición multidimensional, transversal y holística de la seguridad humana (Rojas Aravena, 2007, 58), algo que permite resaltar su adecuación para abordar problemas globales, como, por ejemplo, el cambio climático, y para involucrar a los múltiples actores que hoy se desenvuelven en el panorama político y social.

Pero, ante el vicio de la imprecisión, la extensión de la seguridad humana debe tener en cuenta que la propia democracia impone sus límites. El carácter referencial del concepto de seguridad, en tanto acción de proteger alguna cosa, junto con la consideración de que algunos de los elementos a proteger poseen un valor muy superior a la propia seguridad, deberían señalar los límites axiológicos y epistemológicos del término.

Más allá de los principios, también el realismo político impone límites. Algunos, por evidentes, no son menos preteridos. España tiene un peso estratégico importante. Potencia media, mediterránea y atlántica, miembro de la OTAN, socio activo de la defensa europea, matriz de una cultura mundial, su capacidad de influencia es importante. La ESN destaca la necesidad de fortalecer la proyección exterior de España (2017, 87). Pero las perspectivas no deben dibujarse en momentos de euforia o depresión. Más cercana a los primeros, la política exterior española no siempre ha estimado correctamente la posición y las capacidades estratégicas del país. Un uso adecuado de las herramientas del realismo político empieza por calibrar de manera realista el poder propio.

El conjunto de países iberoamericanos se asienta en 18.000.000 de kilómetros cuadrados. España tiene un territorio de 500.000, es decir, un 2,77 % del total. El Producto interior bruto de Sao Paulo es de 430 510 usd, mientras que el de Madrid alcanza los 262 335 usd. No basta, pues, con tener una política iberoamericana, hay que desarrollar políticas conjuntas que otorguen a todo el bloque un peso estratégico global. Las implicaciones para la seguridad son enormes: una definición unitaria, quizá hasta una política común, frente al mundo anglosajón y los poderes emergidos, con acciones conjuntas y posibles economías a escala en el sector de la defensa.

En Europa, España sufre de los mismos males que aquejan a la mayoría de los otros países del continente. La etapa soberanista no se ha superado. Lejos de materializar la noción de soberanía compartida que fue pregonada por los adalides de la unificación, los actuales líderes de la Unión Europea, con Alemania y Francia a la cabeza, mantienen visiones y políticas divergentes respecto a cuestiones fundamentales para el destino del continente. Los mecanismos europeos de decisión siguen estando atados al poder decisorio de los Estados, tanto que los particularismos estatales permanecen como elementos determinantes de la política continental a todos los niveles, induciendo perspectivas estratégicas distintas sobre lo que debería ser, claramente, una visión común. La idea de autonomía seguirá rondando en la mente de los planificadores, con las dificultades que ello comporta a la hora de realizar planificaciones conjuntas y de largo plazo. La necesidad de participar y de cumplir con los compromisos adquiridos es un requerimiento que supera el análisis realista para entroncar con los principios de la agenda liberal. Pero ello no debe suponer una renuncia a la autonomía. Antes bien, España debe mantener el grado de autonomía suficiente como para dar mayor peso a su capacidad de decisión en las decisiones colectivas y salvaguardarse en el caso de que la voluntad colectiva se quiebre.

Por último, las concepciones de seguridad son fotos fijas de una idea. Aunque evolucionen rápidamente, siempre van detrás de la realidad. Lo institucional no debe nublar lo contingente. Necesidades súbitas, como las provocadas por el brexit o la pandemia, inducen políticas reactivas que nunca coinciden plenamente con lo previsto. Pecando de cierto ventajismo cabe preguntar: ¿Cuántas veces se ha reunido el Consejo de Seguridad Nacional debido a la pandemia?, ¿cuántas de las medidas contempladas eran realmente adecuadas para enfrentar el azote sanitario sufrido por el país? La ESN fijó sus perspectivas teniendo en cuenta el ébola, confiaba en los controles fronterizos para detener la propagación de la enfermedad y creía en los organismos internacionales (2017, 117). Todo falló. Volverá a pasar.

## **CONCLUSIONES**

En un mundo multicultural en el que la agenda liberal sufre contestaciones esencialistas, enlazar la seguridad de los Estados con la seguridad de las personas facilita el diálogo multicultural, a la vez que marca el mínimo común denominador de una ética global capaz de sustentar la legitimidad del orden internacional y de la propia seguridad en los años venideros.

Los derechos humanos son el núcleo del sistema democrático español; y también el círculo externo que abarca toda la normativa internacional sobre derechos y libertades fundamentales del individuo, según el dibujo de Naciones Unidas y en inherente conexión con los postulados humanistas que le subyacen, junto al derecho humanitario, que forma otro círculo, que, en un diámetro más pequeño, encierra las garantías especializadas y concretas que el ordenamiento internacional otorga a todo aquél que se ve inmerso en un conflicto armado interno o internacional. Frente a estas poderosas representaciones normativas de la dignidad humana, la plena autonomía estatal ha quedado reducida. La soberanía ha empezado a ser entendida como una cuestión de responsabilidad. Si bien la llamada responsabilidad de proteger no es todavía una norma asentada, asoma como una exigencia de obligada consideración. Este y otros conceptos, incluyendo al de seguridad humana, poseen alcance y límites controvertidos, pero no por ello su aparición deja de ofrecer una imagen clara de la vigencia de la agenda liberal, que sigue ejerciendo una función transformadora sobre el Derecho internacional. Por ende, los Estados no pueden construir su seguridad desde la total independencia territorial y normativa que les brindaba la soberanía clásica. La idea de seguridad humana puede juntar soberanía y responsabilidad en un concepto operativo, contribuyendo, así, a que el choque de la soberanía con los derechos que la limitan siga evolucionando en favor de concepciones humanistas como las que la propia idea de seguridad humana representa.

La aceptación de la legitimidad como base de la seguridad, necesaria en el actual contexto de degradación democrática y de disputa global entre la narración liberal y sus oponentes, constituye la primera columna en la que asentar un modelo de propuesta para el futuro inmediato de la seguridad en una democracia como la española. Es el modelo por el que, humildemente creo, cabe apostar.

A partir del mismo pueden intentarse reformas realistas que estén basadas en concepciones, normas e instituciones ya existentes, pero avocándose siempre a la realización de los valores fundamentales del sistema democrático. La evolución continua del Derecho internacional es una realidad. Las viejas ideas sobre seguridad, que mantienen su operatividad y dominan el *ethos* de aquellos grupos más vinculados con la seguridad y la defensa, deben ir adaptándose, a través de mecanismos transparentes, consensuales y sólidamente operativos., en una evolución que siempre estará ligada a su substrato material, el contexto internacional y deberá ser ejecutada y asumida por el sujeto ascendente de la seguridad, la sociedad española.

Creo que el análisis crítico que he pretendido esbozar aquí implica necesariamente esta última conclusión.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ATTINÀ, F. (2001) *El sistema político global. Introducción a las relaciones internacionales*, 1ª ed., Barcelona, Buenos Aires, México, Paidós.
- ESPÓSITO, C. (1997) «Soberanía y ética en las relaciones internacionales: contextos superpuestos», *Isegoría*, 16, pp. 189-199.
- ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL (2017) en: [https://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-seguridad-nacional-2017C:/Users/lac/Downloads/Estrategia\\_de\\_Seguridad\\_Nacinal\\_ESN%20Final\\_O.pdf](https://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-seguridad-nacional-2017C:/Users/lac/Downloads/Estrategia_de_Seguridad_Nacinal_ESN%20Final_O.pdf).
- FALK, R. (2002) *La globalización depredadora. Una crítica*, Madrid, Siglo XXI.
- FONT, T.; ORTEGA, P. (2012) Seguridad nacional, seguridad multidimensional, seguridad humana, *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global* N° 119 2012, pp. 161-172.
- FUENTE, I. (2019) «Un mundo globalizado regido por la geopolítica», en VV.AA. *Globalización e identidades. Dilemas del siglo XXI*, Cuadernos de Estrategia 200. CESEDEN/IEEE, 2019. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7155219>.
- GARCÍA PICAZO, P. (2006) *Teoría breve de relaciones internacionales*, 2ª ed., Tecnos, Madrid.
- GAUDEMMENT, F. (2015) «China's promotion of a low-cost international order». ECFR. Commentary, 6 May 2015. [https://www.ecfr.eu/article/commentary\\_chinas\\_promotion\\_of\\_a\\_low\\_cost\\_international\\_order3017](https://www.ecfr.eu/article/commentary_chinas_promotion_of_a_low_cost_international_order3017).
- GUARIGLIA, O. (2010) *En camino de una justicia global*, Madrid/Barcelona./Buenos Aires, Marcial Pons.
- HAASS, R. (2016) «World Order 2.0». *Foreign Affairs*. January/February 2017. <https://www.foreignaffairs.com/articles/2016-12-12/world-order-20>.
- HUNTINGTON, S. (1993), *The Clash of Civilization?*, *Foreign Affairs*, Vol. 72, N° 3, (Summer, 1993).
- KAGAN, R. (2008), *El retorno de la historia y el fin de los sueños*, Madrid, Taurus.
- KAPLAN, R. (2000), *La anarquía que viene. El fin de los sueños de la Postguerra Fría*, 1ª ed., Barcelona, Ediciones B.
- KRASTEV, I.; HOLMES, S. (2019) *The Light that Failed*, Penguin Random House,
- MAULL, H. W. (2019) «The Once and Future Liberal Order». *Survival: Global Politics and Strategy*. April–May, en; <https://www.iiss.org/publications/survival/2019/survival-global-politics-and-strategy-aprilmay-2019/612-02-maull>. 6
- MCCAHAN, J. (1995) «Guerra y Paz», en Peter Singer (ed.), *Compendio de ética* 1ª ed., Madrid, Alianza pp. 521-536.
- MORGENTHAU, H. (1990) *Escritos sobre política internacional*, Madrid, Tecnos.
- NYE, J. (2003) *La paradoja del poder norteamericano*, Madrid, Taurus.
- ORAKHELASHVILI, A. (2008) «International Law and Geopolitics: one Object, Conflicting Legitimacies?» *Netherlands Yearbook of International Law*, vol. XXXIX, pp. 155-204
- PÉREZ FRANCO, M. (2016) Seguridad humana: ¿El complemento perfecto para nuestras estrategias de seguridad?, Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento de opinión 118/2016, 25 de noviembre, pp. 1-15
- ROJAS ARAVENA, F. (2007) «Seguridad humana: aportes en la reformulación del concepto de seguridad», en *Seguridad humana y nuevas políticas de defensa en Iberoamérica*, IV SEMANA IBEROAMERICANA SOBRE PAZ, SEGURIDAD Y DEFENSA, Isidro Sepúlveda (ed.) Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado-UNED, Madrid, pp. 49-74.
- SÁENZ DE SANTA MARÍA, P. (2011) *Sistema de Derecho Internacional Público*, Pamplona, Civitas-Thomson Reuters.

## PANEL III

PROGRAMA DE DOCTORADO EN SEGURIDAD INTERNACIONAL

*Coordinadores:*

CARMEN QUESADA ALCALÁ

*Subdirector del IUGM*

PEDRO PANERA MARTÍNEZ

*Investigador predoctoral del IUGM*

# **EL ROL DE LA GUARDIA CIVIL EN EL SAHEL: EL PROYECTO GAR-SI**

## **THE ROLE OF THE SPANISH *GUARDIA CIVIL* IN THE SAHEL: GAR-SI PROJECT**

**Rodrigo Gaona Prieto<sup>1</sup>**

26 de enero de 2021

### **RESUMEN**

La pobreza extrema, el desgobierno, la desertificación, la escasez de recursos o la porosidad de sus fronteras han favorecido la proliferación de múltiples organizaciones terroristas y bandas criminales en el Sahel. Por su proximidad geográfica, la Unión Europea se encuentra especialmente expuesta a problemas derivados de esta situación a consecuencia de la emigración irregular y del terrorismo procedente de esta región. Para hacer frente a este desafío, la Guardia Civil presentó al Fondo Fiduciario de Urgencia de la Comisión Europea un proyecto denominado GAR-SI Sahel (Grupos de Acción Rápida de Vigilancia e Intervención en el Sahel). El objetivo de esta ponencia radica, por ende, en desarrollar un marco de investigación sobre el Proyecto GAR-SI Sahel, para poder sentar las bases metodológicas adecuadas que permitan, en una etapa posterior evaluar los resultados del mismo.

**PALABRAS CLAVE:** Guardia Civil, GAR-SI, Sahel, terrorismo, Unión Europea

### **ABSTRACT**

Extreme poverty, mismanagement, desertification, scarcity of resources or porous borders have contributed to the proliferation of multiple terrorist organizations and criminal gangs in the Sahel. Because of its geographical proximity, the European Union is particularly exposed to problems arising from this situation as a result of irregular migration and terrorism from this region. To address this challenge, the *Guardia Civil* presented a project called GAR-SI Sahel (Rapid Action Monitoring and Intervention Groups in the Sahel) to the European Commission's Emergency Trust Fund. The objective of this paper lies, therefore, in developing a research framework on the GAR-SI Sahel Project, in order to lay the appropriate methodological foundations.

**KEYWORDS:** Guardia Civil, GAR-SI, Sahel, terrorism, European Union

### **1. UN SAHEL CONVULSO**

Autores como Echeverría (2019) o Grégorie (2019) han indicado que la región del Sahel<sup>2</sup> es una zona actualmente en crisis. Desde el término de la Guerra Fría, esta región africana ha sido la prueba fehaciente de lo que el periodista americano Kaplan (1944)

---

<sup>1</sup> Oficial de la Guardia Civil y doctorando en Seguridad Internacional (IUGM-UNED).  
Civil Guard Officer and PhD in International Security (IUGM-UNED)

<sup>2</sup> A lo largo de este documento, cuando se utilice el término Sahel, se referirá a lo que Ángel Losada Fernández denomina Sahel institucional, que incluye a los países agrupados en una nueva institución, la Organización internacional G5 Sahel creada en 2014. Se trata de Mauritania, Mali, Níger, Burkina Faso y Chad

reveló en su obra *The Coming Anarchy*. Desde la primera oleada de enfrentamientos sufrida en 1950, el continente africano ha recibido consecutivos choques de violencia (Branch & Mampilly, 2015), encontrándose, hoy por hoy, imbuido y puesto a prueba bajo el concepto de «nueva guerra» (Kaldor, 2012).

Como así apuntó recientemente el representante especial de la Unión Europea (UE) para el Sahel, Ángel Losada Fernández, el Sahel hace frente a «una tormenta perfecta» en donde diversos factores como el «hambre estacional» (Vargas, 2017), la «demografía expansiva» (Tebas, 2019), la «degradación ambiental» (Shmite & Nin, 2015) o la «escasez de recursos» (Montero, 2020) sugieren un desenlace fatídico para el fin de la tormenta.

Del mismo modo, las «vastas y porosas fronteras» del Sahel (Díez, 2013), dibujadas a escuadra y cartabón, delimitan estados débiles y sub-gobernados, donde la corrupción y la escasa o nula presencia estatal han favorecido la proliferación de múltiples organizaciones terroristas y bandas criminales a lo largo y ancho de su vasto territorio.

Ya en el año 1922, en su obra *Teología política*, el jurista alemán Schmitt (1922, 11) señalaba que «soberano es aquel que decide sobre el estado de excepción» atisbando, por aquel entonces, que la gobernanza supondría un área de actuación primordial en el Sahel.

Por su proximidad geográfica, la Unión Europea (UE) se encuentra especialmente expuesta a problemas derivados de esta situación (Pareja, 2015) haciendo frente a una emigración irregular y al terrorismo procedente de la región, como así indican Díaz y Rodríguez (2015) y también Navas (2016).

Los datos mostrados por la Política de Seguridad Común y Defensa (PSCD) en 2017 (Gabinete de la Presidencia, 2017) manifiestan que la UE hace años que tomó conciencia de la magnitud del problema. Durante ese año, 10 de las 16 operaciones llevadas a cabo por la PSCD se desarrollaban en África o su periferia, erigiendo al continente africano como el principal teatro de intervención de la UE. Sin embargo, ¿cumplen sus intervenciones con todos los objetivos propuestos?

Como así apuntan analistas como Trotignon (2016), la masiva y rápida llegada de ayuda internacional quizá no ha dado los resultados esperados, llegando en ocasiones, a ser utilizada por autócratas para su propio beneficio, como herramienta de legitimación interna o incluso como poder represivo.

Asimismo, los fracasos de estas iniciativas alimentan y acreditan a los escépticos europeos ya que, según afirma Arteaga (2012), la asistencia errónea por parte de la UE podría convertirse en un empoderamiento o en una fuente de legitimación política, de poder militar o de ingresos para responsables locales.

## **2. UNA UNIÓN EUROPEA EN TRANSICIÓN**

En 2012, lo que comenzó como un alzamiento separatista tuareg pronto se convirtió en un conflicto de «dimensión transfronteriza» (Anguita & Gómez del Miño, 2019, 281) contra grupos yihadistas en el Norte de Mali. Este hito, estimuló el advenimiento de la conocida como «nueva frontera sur de Europa» (Fagín, 2017, 635), a la que la UE debería hacer frente.

No obstante, si tenemos en cuenta las palabras del británico Nigel Farage donde señala que «la Europa de la Unión es la Europa de la burocracia» (Ramos, 2005), es fácil comprender que tuviera que pasar algo de tiempo para posicionar al Sahel entre las prioridades de la agenda exterior europea.

La crisis de Mali de 2012 dificultó la Estrategia de Seguridad y Desarrollo para el Sahel (ESDS) (Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea, 2011) elaborada un año antes por la UE. En consecuencia directa, la incapacidad de previsión del conflicto maliense obligó en 2015, a confeccionar un Plan de Acción Regional (PAR) «en respuesta a las dificultades que el personal había encontrado durante la aplicación de la Estrategia del Sahel sobre el terreno» (Mora, 2015, 5).

Sobre las bases del mensaje transmitido por el actual Comisario Europeo de Ayuda Humanitaria y Gestión de Crisis, Christos Stylianides. el PAR pretende

[C]entrarse en cuatro áreas específicas: la prevención y la lucha contra la radicalización, la creación de condiciones apropiadas para la juventud, la migración y por último, la movilidad, la gestión de fronteras, la lucha contra los tráficos ilícitos y el crimen organizado transnacional<sup>3</sup>.

Como así indica Mora (2015, 6), la UE apuesta por una marcada orientación hacia el campo de la seguridad, teniendo en cuenta que tres de las áreas específicas están íntegramente relacionadas con ella. Es por ello que, desde la aprobación de la Estrategia para el Sahel en 2011, la UE ha puesto en marcha múltiples herramientas destinadas a garantizar la seguridad del Sahel, destacando entre ellas, las misiones de EUCAP SAHEL

---

<sup>3</sup> Respuesta del Sr. Stylianides (Comisario responsable de la Ayuda Humanitaria y para el Desarrollo) en nombre de la Comisión a la pregunta escrita E-002592/2015 el 2 de mayo de 2015.

Níger y Mali, la operación EUTM Mali o la financiación directa de la Fuerza Conjunta G5 Sahel.

Paralelamente, países europeos como Francia han ido encadenando operaciones militares en terreno africano desde *Serval* a *Barkhane* (Charbonneau, 2017) teniendo actualmente desplegados 5.100 militares, según muestran cifras oficiales de su Ministerio de Asuntos exteriores (2021). Igualmente, los datos recogidos por el Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo (SIPRI) arrojan un incremento exponencial del gasto militar de los países del Sahel<sup>4</sup>.

La amalgama de estas medidas ha motivado las críticas de autores como Caballero (2018) quien expone la excesiva militarización del Sahel a manos de Europa. Los fracasos de decenas de programas de formación y de entrenamiento han sembrado la duda de si ciertas intervenciones responden más bien a «sutiles equilibrios internos» en el seno de la acción exterior de la UE que a las propias necesidades locales del Sahel, como así indica Trotignon (2016, 46). Asimismo, este autor añade en sus escritos que a veces, «es más importante la ausencia de incidentes» o «su repercusión» que «el propio éxito de los programas», acompañando también de manera irónica, que los organismos internacionales «no cometen jamás errores».

Igualmente, desde la perspectiva anfitriona, altos mandos de las gendarmerías del Sahel denuncian grotescamente que su gendarmería es la mejor formada del mundo y que ellos mismo han recibido por triplicado la misma formación por parte de la UE, americanos y franceses (Ávila, 2020). Estos hechos ponen de manifiesto que la resolución de la crisis es más compleja que «una simple demostración de fuerza» como así explica Trotignon (2016, 47).

### **3. EL CONTROL DE LAS FRONTERAS COMO FACTOR DETERMINANTE**

Durante el inicio de los conflictos en el Sahel, el secretario general Ban ki-Moon echaba en falta en el concepto estratégico africano que no se abordaran otras dimensiones de las crisis como el control de las fronteras, afirmando ser ésta una dimensión prioritaria para la UE y para España, ya que, es a través de esos límites descontrolados por donde

---

<sup>4</sup> Según las cifras publicadas en 2019 por el Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo (SIPRI) entre 2012 y 2019, los gastos militares en Mali se han casi cuadruplicado pasando de 141 a 499 millones de dólares, Burkina Faso lo ha duplicado por 2,5 pasando de 140 a 373 millones de dólares, mientras que Níger lo ha incrementado en casi 40 millones pasando de 148,3 a 184 millones de dólares.

llegan a territorio europeo los tráficos ilícitos y las acciones terroristas de los grupos yihadistas y criminales del Sahel.

Como así apuntó el investigador Arteaga (2012) a pesar de que se unifique un país como Mali o que se reformen sus fuerzas armadas, la UE no obtendrá la estabilidad del Sahel si no «se encarga primero de controlar sus fronteras y siguen dejando que campen por ellas los grupos criminales organizados o los terroristas que preparan atentados sobre el norte de África y territorio europeo».

Al objeto de hacer frente a esta laguna, el 12 de noviembre de 2015 se celebró la Cumbre de La Valeta (Malta) que congregaba a Jefes de Estado de Europa y África para debatir sobre la inmigración. Durante el evento, se anunció la creación de un Fondo Fiduciario de Emergencia de la UE para África (FF) con el fin de abordar las causas profundas de los desplazamientos forzados y la migración irregular y contribuir, de este modo, a mejorar la gestión de la migración (Comisión Europea, 2019).

Finalmente, la Comisión Europea asignó al FF un presupuesto inicial de 1800 millones de euros destinados a financiar actividades de apoyo a dicho plan de acción (Comisión Europea, 2016). Subsiguientemente, los gestores de este nuevo Fondo Fiduciario invitaron a finales del 2015 a los países miembros de la UE a presentar proyectos e iniciativas susceptibles de ser financiadas. Se abrió así una nueva ventana en el seno de la UE, ofreciendo a la Guardia Civil la posibilidad de exportar su modelo.

#### **4. LA GUARDIA CIVIL TOMA IMPULSO EN EL SAHEL**

El rol internacional de la Guardia Civil se inició ya en el año 1847 con el envío de un escuadró de Caballería a Oporto para el mantenimiento del orden público. Sin embargo, el inicio de su actividad fuera de la península no fue hasta el año 1851 tras la expedición de una compañía a Cuba (González, 2015). Desde entonces, el Instituto Armado no ha dejado de lado el terreno internacional, tomando parte en misiones internacionales de todo tipo. El doble signo del Cuerpo: su naturaleza y preparación militar, así como su función y experiencia policial, la hacen ser requerida en diferentes y complejos escenarios como así apunta Laguna (2003).

En el caso particular del Sahel, la Guardia Civil dispone de una base previa de experiencia debido a las relaciones permanentes mantenidas desde hace años con los diferentes cuerpos policiales de estos países. Dichos lazos se traducen en la participación

por parte del Cuerpo en numerosas acciones de cooperación de carácter bilateral y multilateral<sup>5</sup>.

Como así exponía el antiguo General de la Secretaría de Cooperación Internacional (SECI) «la versatilidad y diversidad de Especialidades» de la Guardia Civil la hacen apta para desempeñar todo tipo de funciones (Laguna, 2003, 19). Fruto de esa versatilidad encontramos una unidad singular, el Grupo de Acción Rápida (GAR). Su operatividad y experiencia contraída en los más de cuarenta años de lucha contra ETA constituyen, dentro del espectro policial europeo, algo único. En la misma línea, el escritor Bustos (2010) subrayaba lo siguiente: «el GAR ha sido la mejor vacuna contra el virus de ETA». ¿Podría también serlo para los problemas del Sahel?

La primera experiencia internacional de este grupo especial en el Sahel se remonta al año 2012 con la creación de la primigenia unidad GAR-Senegal fruto de una solicitud previa por parte de las autoridades senegalesas en el marco del memorándum de cooperación bilateral entre la Guardia Civil española y la Gendarmería Nacional senegalesa. Esta experiencia piloto fue de gran utilidad y permitió ir perfeccionando y madurando la idea de extender este modelo de unidad policial a la zona del Sahel, como así indica uno de los fundadores del proyecto (Ávila, 2020, 22).

Otra de las claves para la materialización del proyecto versaba en conseguir la apropiación local del mismo. Para ello, durante varios años se llevó a cabo una importante «labor de zapa» aprovechando todas las ocasiones posibles (Ávila, 2020, 22). Finalmente, el 4 de marzo de 2016, los ministros de Defensa y Seguridad de los países miembros del G-5 se reunieron en N'Djamena solicitando la creación en sus propios países unos Grupos de Acción Rápida similares a los ya existentes en España y Senegal (G5 Sahel, 2016).

Tres meses más tarde, el 13 de junio, el Comité Ejecutivo del Fondo Fiduciario de Bruselas aprobó el proyecto GAR-SI Sahel dotándolo con cerca de 42 millones de euros. «Nunca antes la Guardia Civil había participado en un proyecto internacional tan importante en cuantía y dimensión» (Castellanos, 2017, 53).

---

<sup>5</sup> La Guardia Civil gestiona múltiples proyectos europeos orientados al refuerzo de las capacidades de control de fronteras terrestres y marítimas (Proyecto Seahorse y West Sahel). Igualmente, contribuye en misiones de la UE como CT Sahel, EUCAP-Sahel Níger, EUCAP-Sahel Mal, EUBAM-Libia, o la misión llevada a cabo en República Centro Africana (RCA). De la misma manera, participa activamente en los Ejercicios Flintlock organizados anualmente por el AFRICOM de los Estados Unidos para el control de fronteras en el Sahel.

## **5. GAR-SI SAHEL, UN PROYECTO INNOVADOR**

Como ya se ha mencionado anteriormente, la Cumbre de La Valeta (Malta) sacó a relucir el insuficiente y, en la mayoría de los casos, inexistente control de las fronteras del Sahel. Como así exponen altos mandos de sus respectivas gendarmerías, las unidades policiales pertenecientes a los países del Sahel se enfrentan a múltiples problemas cuando intentan prestar servicios de patrulla en territorios alejados de las grandes urbes, afrontando un alto nivel de riesgo, sin contar con ningún tipo de apoyo operativo o logístico y sin disponer de los medios adecuados (Ávila, 2020, 21).

A fin de solventar tales carencias, los estados del Sahel recurren en ocasiones al ejército como único recurso para asumir un trabajo de carácter policial o, lo que es peor, se ven forzados a desaparecer dejando el control y la seguridad de su territorio al amparo de organizaciones criminales, milicias, o grupos yihadistas.

La ausencia de unidades policiales capaces de mantener el orden y asegurar el cumplimiento de la ley en sus zonas fronterizas impulsó a la UE para que la Guardia Civil creara en el Sahel y en Senegal unas unidades robustas y autosuficientes a imagen y semejanza de las ya existentes en España. Surgen así los Grupos de Acción Rápida de Vigilancia e Intervención (GAR-SI) destinados eminentemente a asegurar el control del territorio en el cinturón africano.

Para dotarle de una mayor fortaleza y de unas garantías de éxito, el proyecto GAR-SI Sahel se asienta sobre las bases de una estrategia de intervención definida por cuatro principios básicos:

En primer lugar, destaca el alineamiento multilateral y la apropiación local. Desde un primer momento el proyecto GAR-SI Sahel se gesta y diseña de acuerdo con la estrategia europea, ensalzando el control del territorio como uno de sus principales objetivos. Al mismo tiempo, la mayor parte de las actividades del proyecto se desarrollan a nivel local facilitando la participación e implicación de las autoridades regionales desde el inicio. De esta manera, el proyecto busca la máxima armonización con los estados beneficiarios, contemplando y teniendo en cuenta los elementos diferenciales de cada uno de ellos.

Igualmente, el alineamiento debe también originarse con las principales gendarmerías europeas conformantes del Consorcio del proyecto (Gendarmería Nacional Francesa, Arma de Carabinieri italiana y Guardia Nacional Republicana portuguesa). Cabe añadir, que el carácter gendármico de la Guardia Civil facilita enormemente dicha tarea,

existiendo grandes similitudes entre sus estructuras orgánicas, mentalidades y formas de trabajo. De esta manera, se gesta una camaradería en el seno del proyecto, notablemente positiva entre asociados europeos y gendarmerías locales, y que también, facilitaría dado el caso, la colaboración conjunta con las Fuerzas Armadas internacionales y locales.

En segundo lugar, el proyecto GAR-SI Sahel ofrece un concepto de unidad policial singular e innovador. Basándose en la experiencia adquirida de la unidad GAR de la Guardia Civil, la idea fuerza del proyecto reside en la creación de unas unidades robustas, flexibles, móviles, multidisciplinarias y autosuficientes, capaces de desarrollar múltiples actividades relacionadas con el control del territorio como son: cierres de zona, cercos, batidas o dispositivos de control de frontera. Para poder realizar dichas acciones, todos sus componentes reciben adiestramiento especial en la lucha contra la delincuencia organizada y contraterrorismo, incluyendo además módulos específicos sobre derechos humanos, género, protección de la naturaleza y tráfico ilícito.

Del mismo modo, todas las unidades GAR-SI integran aspectos novedosos como la creación de un equipo de Policía Judicial que permita judicializar todas sus actuaciones y confeccionar las primeras diligencias. De igual forma, se instruye a determinado personal GAR-SI como célula de inteligencia con funciones de captación, análisis y valoración de la información obtenida por los equipos operativos. Por último, se prevé también la formación de una célula logística que garantice la autosuficiencia de la unidad y permita realizar patrullas de hasta un mes de duración sin necesidad de contar con apoyos externos.

Seguidamente, se destaca como tercera característica un enfoque integral que garantice su auto-sostenibilidad. Como así expone uno de sus creadores, la idea es crear un «paquete completo» que permita entregar a las gendarmerías del Sahel una unidad totalmente operativa y lista para ser desplegada (Ávila, 2020, 25). En definitiva, el proyecto evita convertirse en una formación puntual o en una dotación esporádica de material. Para ello, durante el proceso se incluyen todos los elementos considerados necesarios de principio a fin: creación de un marco normativo, selección del personal, formación, dotación de material, acompañamiento y asesoramiento. En consecuencia, su plan de acción se ha dividido en cinco fases consecutivas que garanticen un proceso completo: fase de diagnóstico, formación, mentorización, interoperabilidad y cierre.

Cabe destacar al respecto, que el interés suscitado por aportar un enfoque integral al proyecto GAR-SI Sahel surge a connotación de las lecciones aprendidas durante la

creación del primer GAR Senegal en el año 2012. Tras varias tomas de contacto por parte del Centro de Adiestramientos Especiales (CAE) de la Guardia Civil a lo largo de los años 2012 y 2015, unido a la participación por parte del GAR en el ejercicio *Flintlock* 2016 (Flores, 2016, 27 de junio) celebrado en febrero de ese año en Senegal, ha sido posible reevaluar la situación actual esta unidad. Por consiguiente, se ha podido constatar que el GAR Senegal ha perdurado en el tiempo obteniendo excelentes resultados. Sin embargo, el hecho de no crear un proceso de formación cíclico, ha provocado que esta unidad no disponga de las capacidades necesarias para reproducirse y crear nuevas unidades que garanticen su correcta autosuficiencia.

Por ende, el proyecto GAR-SI Sahel vaticina subsanar este error cometido en el pasado contemplando los siguientes aspectos: una formación de formadores, la inclusión en los presupuestos anuales de la institución policial de partidas adecuadas para financiar el mantenimiento y sostenibilidad de las unidades y su equipamiento, la creación de una estructura de mando capaz de asumir incrementos futuros en el número de unidades, así como una estructura documental de normas técnicas, doctrina de empleo y planes de formación permanente, capaces de certificar su auto-sostenibilidad.

En último lugar, y como cuarta característica del proyecto GAR-SI Sahel subrayamos el esfuerzo por construir una interoperabilidad que garantice la regionalización de la respuesta. Como así apuntan Barrios y Koepf (2014) es necesario «re-mapear el Sahel» ya que, solucionando los problemas de seguridad a nivel local o nacional el problema acaba trasladándose de un país a otro. La dimensión regional de las organizaciones terroristas implica una coordinación entre estados más difícil aún de realizar que la propia formación. Para ello, el proyecto GAR-SI Sahel alberga unos recursos que aseguren la interoperabilidad de sus unidades.

En primer lugar, el proyecto se ejecuta en la modalidad de gestión delegada, disponiendo al efecto de una dirección operativa común y de un director de Proyecto con sede en Madrid. Esta estructura, se complementa con un despliegue en cada uno de los seis países beneficiarios de un coordinador y un coordinador adjunto, que cuenta, entre otras, con la misión de impulsar y coordinar la capacidad de las unidades GAR-SI para actuar conjuntamente con otras fuerzas dentro y fuera del territorio nacional.

De igual manera, el proyecto tiene prevista una fase final de interoperabilidad sobre la que se desarrollarán múltiples operaciones conjuntas de control del territorio e intercambio de información. En ella, será puesta en práctica la formación común recibida,

la doctrina de unidad y el material asignado. Además, la flexibilidad, la formación multidisciplinar y la movilidad se erigen como características básicas de las unidades GAR-SI, facilitando así la cooperación con otros organismos internacionales como el G5 o la participación en ejercicios conjuntos tipo *Flintlock*. Igualmente, el desarrollo previsto de seminarios y formaciones conjuntas entre los oficiales de los diferentes países beneficiarios, crearán vínculos de confianza que fortalecerán las relaciones personales, el trabajo en equipo y el intercambio de experiencias, procedimientos y lecciones aprendidas.

## **6. MÉTODOS Y TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN**

Una vez realizada la aproximación al marco teórico que envuelve al proyecto GAR-SI Sahel, es momento de abordar el desarrollo de un marco metodológico que permita efectuar una evaluación acertada del mismo. Dicha evaluación será realizada desde un enfoque racionalista, con fines sumativos y centrada en los efectos e impactos obtenidos por el proyecto GAR-SI Sahel (Rubio, 2011).

Para ello, se tiene previsto utilizar una metodología mixta que acopie como base de partida datos sumamente cualitativos, siendo éstos, complementados y triangulados posteriormente con datos cuantitativos. El hecho de centrar nuestra evaluación sobre una base eminentemente cualitativa emerge del estudio sociológico realizado por Jacob (2005) en el que indica que, son los actores quienes se erigen como artífices del dispositivo y no el paisaje institucional existente.

En efecto, sobre determinadas políticas públicas, se origina una múltiple «deformación de objetivos» a causa de la acción que ejercen los actores intervinientes durante el proceso (Levêque, 2008, 6). Como así apuntan investigadores como Jacob y Rothmayr (2012), en ocasiones, surgen diferencias, quizás considerables, producidas entre las intenciones de los decisores y los efectos observados en el terreno.

Con todo ello, uno de los objetivos finales de nuestra evaluación versa en «descubrir ¿qué pasa verdaderamente?, en lugar de basarnos en descripciones oficiales», de este modo, analizaremos lo que el politólogo canadiense define como «zonas de incertidumbre» (Dion, 1993, 995). Dichas zonas permitirán determinar durante la evaluación las diferencias existentes entre las estrategias originarias del proyecto GAR-SI Sahel y las múltiples actuaciones de sus actores. En definitiva, se trata de utilizar el método de estudio promovido por autores como Crozier y Friedberg, (1977, 457) o Dion

(1993, 955) conocido como «ver más bajo». Estos investigadores del análisis de estrategias sostienen que «un razonamiento de las diferencias se inscribe como la corriente teórica de la sociología de las organizaciones más apropiada».

Asimismo, el hecho de centrar nuestro estudio sobre los actores intervinientes, permite abordar la noción del interés de los mismos como parte prioritaria a la hora de evaluar los resultados de una política pública. De este modo, otro de los objetivos de nuestra evaluación es, por ende, preguntarse si el interés de los factores podría modificar el impacto del proyecto GAR-SI Sahel. Como así han hecho otras evaluaciones de políticas públicas (Rocher, 2011, 139), es útil considerar que «para alcanzar sus intereses, un actor tiene la oportunidad de tomar diferentes vías», las cuales, podría tener consecuencias directas sobre los resultados.

En consecuencia, la base principal sobre la que se asentará nuestra evaluación será el desarrollo de un amplio trabajo de campo que aglutine múltiples testimonios, conversaciones informales, así como entrevistas semi-estructuradas de todos los agentes intervinientes en el proyecto GAR-SI Sahel, debido a su rol determinante y su posible influencia sobre los resultados del mismo. Igualmente, durante la evaluación se incluirán y complementarán también observaciones realizadas por el propio autor como actor activo de la observación, que se espera, ayuden a dar una visión más acertada de los resultados.

Cabe asimismo destacar, que el trabajo de campo será desarrollado durante el periodo inicial, intermedio y el periodo ex post del proyecto GAR-SI Sahel, incluyendo de esta manera, todas las fases del mismo. Este hecho ayudará a nuestra evaluación a determinar el nivel de impacto que ejerce cada una de ellas sobre los resultados finales.

A continuación, y a fin de evitar dejar de lado a ninguno de los actores intervinientes, se ha confeccionado la siguiente tabla explicativa en la que se reúnen todos aquellos actores objeto de estudio, ya sean externos o locales:

Tabla 1. Actores objeto de estudio inmersos como parte influyente en el proyecto GAR-SI Sahel

<b><i>ACTORES EXTERNOS</i></b>	<b><i>ACTORES LOCALES</i></b>
1. <i>Personal de la Oficina central GAR-SI</i>	10. Personal participante curso de mandos
2. <i>Directores/Coordinadores del proyecto</i>	11. Personal participante curso de formadores
3. <i>Personal de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIAPP)</i>	12. Personal participante curso básico
4. <i>Formadores del curso básico</i>	13. Personal participante en cursos específicos (policía judicial, información y logística)

5. *Formadores del curso de mandos*
6. *Formadores de cursos específicos (policía judicial, información y logística)*
7. *Formadores internacionales del consorcio (Gendarmería francés, Carabinieri italiano y Gendarmería portuguesa)*
8. *Personal participante en procesos de mentorización*
9. *Personal participantes durante el proceso de evaluación*

Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, y siguiendo el marco de una metodología tipo mixta, la evaluación cualitativa se complementará y triangulará con una evaluación de carácter cuantitativo de fuentes primarias. Para tal efecto, se procederá a la recopilación de datos provenientes de informes de actividad y documentos internos aportados por la propia oficina central del proyecto GAR-SI Sahel. En este aspecto, se ha procedido a confeccionar dos tablas explicativas que estructuren la información necesaria para garantizar un estudio de casos lo más completo posible:

En la primera de ellas, se combinan las actividades del proyecto GAR-SI Sahel y sus respectivos indicadores al objeto de realizar una evaluación cuantitativa de resultados, en base a los principios que definen la estrategia de acción del proyecto:

Tabla 2. Relación de actividades del proyecto GAR-SI Sahel y su correspondiente indicador en base a su estrategia

	<b>ACTIVIDAD</b>	<b>INDICADORES</b>
<b>ALINEAMIENTO PLURILATERAL</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Coordinación con la UE</li> <li>2. Coordinación con las gendarmerías del Consorcio</li> <li>3. Coordinación con los países locales</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Colaboraciones con los países locales</li> <li>• Colaboraciones con la UE</li> <li>• Colaboraciones con gendarmerías del Consorcio</li> </ul>
<b>OPERATIVIDAD SINGULAR E INNOVADORA</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Curso básico de formación de la Unidad.</li> <li>2. Curso básico de policía judicial e información</li> <li>3. Formación en tráfico ilícito y protección del medio ambiente,</li> <li>4. Actividades multidisciplinares de control del territorio <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dispositivos Operativos Reactivos en Vía Pública</li> <li>• Cierres de zona</li> <li>• Protecciones y Seguridad</li> </ul> </li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intervenciones específicas en materia de policía judicial e Información</li> <li>• Intervenciones específicas en materia de tráfico ilícito y protección del medio ambiente</li> <li>• Dispositivos de control del territorio realizados</li> </ul>
<b>ENFOQUE INTEGRAL</b>	<p><u>Fase de diagnóstico</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Análisis de riesgos y amenazas de cada país</li> <li>2. Estudio de la estructura y organización policial local</li> <li>3. Identificar los mecanismos de mando y control</li> <li>4. Identificar la contraparte nacional</li> <li>5. Identificar las necesidades formativas</li> <li>6. Identificar las infraestructuras operativas</li> <li>7. Identificar las infraestructuras de formación</li> <li>8. Definir el equipamiento adecuado</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Documentos realizados conforme a las actividades definidas.</li> </ul>

	<u>Fase de formación:</u> 1. Definir los perfiles de selección 2. Apoyar a las autoridades en el proceso de selección 3. Apoyar a las autoridades en la selección de los mandos 4. Establecer un sistema de calidad en el personal seleccionado 5. Seleccionar a los formadores 6. Desarrollo de la formación Curso Básico 7. Desarrollo de la formación específica 8. Adquisición del material	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fichas de perfil elaboradas</li> <li>• Candidatos en cada proceso de selección</li> <li>• Personal seleccionado en cada proceso</li> <li>• Formadores instruidos</li> <li>• Mandos instruidos</li> <li>• Componentes de la Unidad instruidos.</li> <li>• Dotación del material en función de las necesidades definidas</li> <li>• Personal formado en el uso del material</li> <li>• Protocolos y procedimientos establecidos.</li> </ul>
	<u>Fase de mentorización</u> 1. Realizar actividades de asesoramiento y mentoring 2. Realizar evaluaciones <i>Full Operating Capability</i> (FOC) 3. Garantizar la inclusión en los presupuestos anuales de la institución policial de partidas adecuadas para financiar el mantenimiento y sostenibilidad de las unidades y su equipamiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Personal de la cadena de mando asesorado</li> <li>• Mentorizaciones realizadas</li> <li>• Resultados de la evaluación FOC</li> <li>• Documentos realizados conforme a las actividades definidas.</li> </ul>
<b>INTEROPERABILIDAD</b>	1. Elaboración de un marco normativo común: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaborar las normas de funcionamiento orgánico de la Unidad</li> <li>• Redactar los programas curriculares de los cursos</li> <li>• Desarrollar las normas de funcionamiento orgánico de la Unidad</li> <li>• Sistematizar la metodología de planeamiento de la cadena de mando</li> </ul> 2. Realización de ejercicios GAR-SI conjuntos 3. Participaciones con G5 4. Participación en ejercicios conjuntos tipo <i>Flintlock</i> 5. Relación con Fuerzas Armadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Documentos realizados conforme a las actividades definidas.</li> <li>• Ejercicios/operaciones GAR-SI conjuntas</li> <li>• Participaciones en el marco G5</li> <li>• Participaciones en Ejercicios <i>Flintlock</i> o similar</li> <li>• Colaboraciones con Fuerzas Armadas</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de documentación aportada por la oficina del Proyecto GAR-SI Sahel.

En la segunda, se estructuran los indicadores necesarios a analizar al objeto de realizar una evaluación cuantitativa de resultados en base a los objetivos específicos que el proyecto GAR-SI Sahel pretende alcanzar:

Tabla 3. Relación de indicadores en base a los objetivos del proyecto GAR-SI Sahel

<b>OBJETIVOS</b>	<b>INDICADORES</b>
<i>Extender la acción del estado de derecho a lugares aislados y, de esta forma, contribuir a proporcionar seguridad y desarrollo a sus habitantes.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actividades realizadas de control del territorio: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Reconocimientos de zona</li> <li>○ Protecciones y seguridad</li> <li>○ Patrullas móviles</li> <li>○ Limpieza de itinerarios</li> <li>○ Cierres de zona</li> </ul> </li> </ul>
<i>Contribuir a un mejor control de las fronteras, donde la permeabilidad de la misma favorece las actividades delictivas.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Operativos fronterizos realizados <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Dispositivos operativos en vía pública</li> <li>○ Personas identificadas</li> <li>○ Vehículos identificados</li> <li>○ Vehículos de transporte urbano identificados</li> </ul> </li> </ul>

Contribuir a luchar contra las redes terroristas y de crimen organizado que tienen sus áreas de acción en zonas fuera de control.

Contribuir a la obtención de información que posteriormente pueda ser compartida con otras fuerzas de seguridad nacionales o regionales.

Mejorar la coordinación regional en la lucha contra todo tipo de criminalidad a través de la creación de unidades instruidas en la misma doctrina operacional.

Garantizar la continuidad del proyecto gracias a la formación de formadores.

- Detenciones realizadas
  - Bajas
    - Bajas propias
    - Bajas enemigas
  - Incautaciones realizadas
    - Armas de fuego
    - Armas blancas
    - Droga
    - Otros
  - Actuaciones en materia de protección del medio ambiente
  - Actuaciones en materia de tráfico ilícito
  - Informes de inteligencia
    - Informes de inteligencia realizados
    - Informes de inteligencia compartidos
  - Actuaciones en materia de policía judicial
- 
- Operaciones conjuntas GAR-SI realizadas
  - Operaciones con otros organismos
    - Operaciones con organismo G5
    - Participación en ejercicios *Flintlock*
    - Colaboración con Fuerzas Armadas locales
    - Otras colaboraciones
  - Personal formador de formadores
  - Personal formado en apoyo logístico
  - Documentos de unificación realizados
    - Normas de funcionamiento interno
    - Elaboración de procedimientos, doctrina y protocolos de actuación

Fuente: Elaboración propia a partir de documentación aportada por la oficina del Proyecto GAR-SI Sahel.

Como así apuntan Denzin y Lincoln (2000) en su obra *Handbook of qualitative research*, en la metodología cualitativa toma especial relevancia la pregunta de investigación. Según esto, teniendo en cuenta que nuestra evaluación estará, en su mayoría, asentada sobre una metodología cualitativa, la cuestión a la que pretendemos dar respuesta con nuestro estudio será la siguiente: ¿De qué manera se ha conseguido implantar el proyecto GAR-SI Sahel en fase inicial, media y final?

Asimismo, para terminar, mencionar que tras el desarrollo de esta evaluación se espera también obtener diversas propuestas de mejora, así como lecciones identificadas que pudieran ser de interés, dado el caso de una posible ampliación del proyecto, o inclusive, ser objeto de extrapolación a otros proyectos de carácter similar.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANGUITA, C. Y GONZÁLEZ, P. (2019). El Sahel: dimensión transfronteriza y dinámicas geopolíticas. *Geopolítica(s) Revista de Estudios Sobre Espacio y Poder*, 10(2), pp. 281-303.
- ÁVILA, E. (2020). Europa frente a los problemas del Sahel. Proyecto GAR-SI. *Cuadernos de la Guardia Civil: Revista de seguridad pública*, 60, pp. 7-31.
- BARRIOS, C. Y KOEPF, T. (2014). Re-mapping the Sahel: transnational security challenges and international responses. *Institute for Security Studies*, 19, pp. 1-82.
- BRANCH, A. Y MAMPILLY, Z. (2015). *Africa Uprising: Popular Protest and Political Change*. Cape Town: Best Red.

- BUSTOS, J. (2010). GAR [Grupo de Acción Rápida de la Guardia Civil]: la mejor vacuna contra el virus de ETA. *Epoca*, 1283, pp. 16-21.
- CABALLERO, C. (2018). Europa militariza el Sahel. *Cultura Para La Esperanza: Instrumento de Análisis de La Realidad*, 108, pp.32-34.
- CHARBONNEAU, B. (2017). De serval à barkhane: Les problèmes de la guerre contre le terrorisme au Sahel. *Temps Moderns*, 693-694, pp. 322-340.
- CROZIER, M. Y FRIEDBERG, E. (1977). *L'acteur et le système*. Paris: Seuil.
- DE CASTRO, A. Y GARCÍA, M.L. (2018). Metodología Cualitativa en Estudios de Seguridad. En: *Una aproximación a la metodología de investigación en las Ciencias Sociales*, Ibarra, Ecuador: Ediciones Universidad Técnica del Norte, pp. 77-94.
- DENZIN, N.K. Y LINCOLN, Y.S. (2000). *Handbook of qualitative research*. Londres: Sage.
- DIAZ, G. Y RODRÍGUEZ, P. (2015). La Unión Europea y el terrorismo islamista. *Revista UNISCI*, 39, pp. 175-188.
- DION, S. (1993). Erhard Friedberg et l'analyse stratégique. *Revue française de science politique*, 43(6), pp. 996.
- ECHVERRÍA, J. C. (2019). El Sahel. Tráfico y terrorismo. *Cuadernos de Estrategia*, 202, pp. 67-102.
- FAGÍN, J.C. (2017). El Sahel, amenazas de la nueva frontera. *bie3: Boletín IEEE*, 5, pp. 635-650.
- GONZÁLEZ, J.F. (2015). Las primeras aportaciones de la Guardia Civil a la Acción Exterior del Estado. *Cuadernos de la Guardia Civil: Revista de seguridad pública*, 50, pp. 124-146
- GREGORIE, E. (2019). Le Sahel et le Sahara entre crises et résiliences. *Hérodote*, 172, pp. 5-22.
- JACOB, S. (2005). *Institutionnaliser l'évaluation des politiques publiques, étude comparée des dispositifs en Belgique, en France, en Suisse et aux Pays-Bas*, Bruselas : PIE Peter Land.
- JACOB, S. Y ROTHMAYR, C. (2012). L'analyse des politiques publiques. En Dagenais, C. & Ridde, V. (Eds.), *Approches et pratiques en évaluation de programmes*. Presse de l'Université de Montréal.
- KALDOR, M. (2012). *New and old wars: Organized violence in a Global Era*. Cambridge: Polity Press.
- KAPLAN, R. (2002). *The Coming Anarchy: chattering the dreams of the post Cold War*. Nueva York : Vintage International Random House.
- LAGUNA, J.I. (2003). Evolución histórica de las misiones de la Guardia Civil en el extranjero. *Cuadernos de la Guardia Civil: Revista de seguridad pública*, 29, pp. 29-40.
- LEVEQUE, A. (2008). Chapitre 2. La sociologie de l'action publique. En : Marc Jacquemain éd., *Épistémologie de la sociologie: Paradigmes pour le XXIe siècle*, pp. 53-67. Louvain-la-Neuve, Bélgica: De Boeck Supérieur.
- MONTERO, M. (2020). Las implicaciones del agua como recurso estratégico: escasez hídrica y conflicto en el Sahel. *Bie3: Boletín IEEE*, 18, pp. 574-587.
- PAREJA, I. (2015). África como generador de inestabilidad, y su influencia en las políticas europeas de seguridad y defensa. *Revista de estudios en seguridad internacional*, 1, pp. 85-113.
- RAMOS, A. (2005). Nigel Farage, eurodiputado británico. «La Europa de la Unión es la Europa de la burocracia». *Cambio*, 16, 1748, pp. 14-15.
- ROCHER, S. (2011). Grandeur et décadence de la consolidation des comptes dans le secteur public. *Comptabilité – Contrôle - Audit*, 17(2), pp. 139-140.
- SCHMITT, C. (2009). *Teología política*. Madrid: Trotta.
- SHMITE, S.M. Y NIN, M.C. (2015). África al sur del Sahara: conflictos y degradación ambiental en el Sahel. *Cuadernos de geografía: revista colombiana de geografía*, 24(2), pp. 205-219.
- TROTIGNON, Y. (2016). [Pour une évaluation réaliste des capacités antiterroristes des États sahéliens](#). *Des Afriques. Gestion de Crises et Résolution des conflits en Afrique Subsaharienne*, 792, pp. 43-47.
- VARGAS, A. (2017). El sonido del hambre. El hambre estacional en el Sahel. *Anales del Museo Nacional de Antropología*, 19, pp. 127-133.

## ANEXO BIBLIOGRÁFICO

- ARTEAGA, F. (2012, 12 de diciembre). La intervención militar en Mali: de mal en peor. *Real Instituto Elcano*.  
[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/defensa+y+seguridad/comentario\\_arteaga\\_intervencion\\_mali](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/comentario_arteaga_intervencion_mali)
- CASTELLANOS, L. (2017). Proyecto GAR-SI. *Revista Oficial Guardia Civil*, 881, pp. 46–55.
- COMISIÓN EUROPEA. (2016). Un Fondo Fiduciario de Emergencia de la Unión Europea para África. [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2\\_factsheet\\_emergency\\_trust\\_fund\\_africa\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_factsheet_emergency_trust_fund_africa_es.pdf)
- COMISIÓN EUROPEA. (2019). Fondo Fiduciario de la UE para África: nuevas acciones en materia de migración en el norte de África para proteger a las personas vulnerables y fomentar la resiliencia de las comunidades de acogida.  
[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP\\_19\\_3461](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_19_3461)
- DÍEZ, J. (2013, 27 de noviembre). II Conferencia regional sobre seguridad de fronteras: por la estabilidad del Magreb y Sahel. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 64.  
[http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2013/DIEEEA64-2013\\_ConferenciaSeguridadFronteras.JDA.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2013/DIEEEA64-2013_ConferenciaSeguridadFronteras.JDA.pdf)
- FLORES, J. (2016, 27 de junio). Ejercicio Flintlock16, en el que España participa con 97 militares de operaciones especiales de los Ejércitos, la Armada y la Guardia Civil, *Blog de noticias de seguridad privada y pública*,  
<https://siseuridad.es/blog/2016/06/ejercicio-flintlock-16-en-el-que-espana-participa-con-97-militares-de-operaciones-especiales-de-los-ejercitos-la-armada-y-la-guardia-civil/>
- GABINETE DE LA PRESIDENCIA. (2017). *Misiones y Operaciones de la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE en 2017*, <https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/misiones-operaciones-pol%C3%ADtica-com%C3%BAn-seguridad-defensa-ue-2017>
- G5 SAHEL. (2016). [Communiqué final de la première réunion annuelle des ministres en charge de la défense et de la sécurité des états membres du G5 Sahel, le 4 mars 2016.](https://www.g5sahel.org/reunions-de-n-djamena-mars-2016/)  
<https://www.g5sahel.org/reunions-de-n-djamena-mars-2016/>
- MINISTÈRE DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, (2021). L'action de la France au Sahel.  
<https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/securite-desarmement-et-non-prolifération/crises-et-conflits/l-action-de-la-france-au-sahel/>
- MORA, J.A. (2015). Eu-Sahel. Plan de Acción Regional (2015-2020): un enfoque integral. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 5, pp. 1-16.
- MORA, J.A. (2019). Demografía: multiplicador de riesgos en el Sahel. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 74, pp. 27–38.
- NAVAS, F. E. (2016). *Visiones de Seguridad 2016*. Instituto universitario de Investigación sobre Seguridad Interior. pp. 64-90.
- RUBIO, G. M. (2011). The Design and Implementation of a Menu of Evaluations. PREM Notes and Special Series on the Nuts and Bolts of Government M&E Systems; No. 6. World Bank, Washington, DC. © World Bank.
- SERVICIO DE ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA. (2011). Strategy for Security and Development in the Sahel,  
[https://eeas.europa.eu/archives/docs/africa/docs/sahel\\_strategy\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/archives/docs/africa/docs/sahel_strategy_en.pdf)

# **CARACTERIZACIÓN DE LOS TERRORISTAS YIHADISTAS EN EUROPA (2014-2021). UN ESTUDIO TIPOLÓGICO BASADO EN FUENTES PERIODÍSTICAS Y POLICIALES**

## **CHARACTERIZATION OF JIHADIST TERRORISTS IN EUROPE (2014-2021). A TYPOLOGICAL STUDY BASED ON JOURNALISTIC AND POLICE SOURCES**

**Gloria González-Huix Fernández<sup>1</sup>**

24 de abril de 2021

### **RESUMEN**

El objetivo del estudio es analizar las características sociodemográficas, contextuales y psicosociales asociadas a los individuos que, de forma directa o indirecta, estuvieron relacionados con los atentados yihadistas cometidos en Europa desde el año 2014 al 2021. La investigación se ha basado, fundamentalmente, en la información recabada tras el seguimiento de 198 individuos en fuentes abiertas de corte periodístico. Además, también se ha utilizado información policial y judicial facilitada por la policía finlandesa, la cual ha permitido aumentar y matizar la obtenida previamente a través de fuentes abiertas.

**PALABRAS CLAVE:** atentados yihadistas en Europa, tipología de actores, variables relacionadas

### **ABSTRACT**

The aim of the study is to analyze the sociodemographic, contextual and psychosocial characteristics associated with the individuals who, directly or indirectly, were related to the jihadist attacks committed in Europe from 2014 to 2021. The research has been based, fundamentally, on the information collected after the monitoring of 197 individuals in open sources of journalistic nature. In addition, police and judicial information provided by the Finnish police has also been used, which has made it possible to increase and refine that previously obtained through open sources.

**KEYWORDS:** Jihadist attacks in Europe, typology of actors, related variable

## **1. INTRODUCCIÓN**

El objeto de esta comunicación es mostrar una síntesis sobre el procedimiento, los instrumentos de análisis utilizados, los resultados y las conclusiones a las que, hasta este momento, se ha podido llegar con la investigación de mi tesis doctoral, la cual tiene como objetivo fundamental la clasificación tipológica de los terroristas yihadistas que han atentado en Europa desde el año 2014 hasta 2021, a partir de sus actuaciones. Para ello

---

<sup>1</sup> Doctoranda en Seguridad Internacional (IUGM-UNED), Licenciada en Geografía e Historia.  
PhD student in International Security (IUGM-UNED), Bachelor's degree in Geography and History.

hemos partido de una base de datos en la que hemos recopilado la información procedente de fuentes abiertas periodísticas y policiales. Con ella, hemos intentado identificar variables sociodemográficas, contextuales y psicosociales de los individuos que, en mayor o menor medida, estuvieron relacionados con los atentados mencionados.

Siguiendo la estela de la Resolución 49/60 de la Asamblea General de Naciones Unidas, también podemos decir que los hechos analizados en nuestra investigación se circunscriben a aquellos «actos criminales con fines políticos concebidos o planeados para provocar un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en personas determinadas». Nuestro estudio no incluye todos los actos de terrorismo cometidos en Europa desde el año 2014; se ha centrado en los ataques llevados a cabo de forma exitosa por el grupo terrorista yihadista autodenominado Estado Islámico (Daesh). Así como en los atentados terroristas que se habían cometido en Europa hasta entonces (anteriores a 2014) tener éxito significaba ser fatales para las víctimas, en los atentados objeto de nuestro estudio, este éxito puede incluir la propia muerte del terrorista.

El terrorismo sigue siendo una prioridad para la Estrategia de Seguridad de la Unión Europea, considerándose una amenaza poliédrica y multidimensional que traspasa fronteras y así queremos estudiarlo (COM, 2020).

## **2. ESTRUCTURA DE LA PRESENTACIÓN**

En primer lugar, en el apartado *Antecedentes y metodología*, procederemos a explicar el origen y las bases sobre las que se sustenta este trabajo de investigación. Explicaremos qué se pretendía estudiar, cuáles fueron las fuentes de información y de qué forma ésta fue compilada.

Asimismo, resumiremos cuáles fueron las conclusiones a las que llegamos en un primer momento con la información obtenida hasta entonces. Es lo que hemos llamado *Características identificadas en la primera fase de evaluación*.

En segundo lugar, se informará acerca del estado actual de nuestro trabajo. Se informará si, hasta el momento, las últimas fuentes de información utilizadas han aportado nuevas características y si se ha mejorado el conocimiento que de las anteriores teníamos. Nos referiremos a ellas en el apartado *Características identificadas en la segunda fase de evaluación*.

Para terminar, mostraremos, en el apartado *Conclusiones*, los perfiles que hemos obtenido con la información que poseemos y, además, haremos un pequeño esbozo de qué esperamos conseguir con la información recabada de la última fuente primaria a la que hemos tenido acceso.

### **3. ANTECEDENTES Y METODOLOGÍA**

El origen de este trabajo fue la base de datos que formó parte de mi Trabajo de Fin de Máster (TFM) defendido en el Instituto General Gutiérrez Mellado. Dicho TFM tenía como objetivo estudiar las características de los individuos que estuvieron relacionados con los atentados de corte yihadista cometidos en Europa desde 2014. Con ellas procedimos a identificar y extraer una serie de variables sociodemográficas, contextuales y psicosociales, con el objeto de utilizarlas para el análisis de los patrones de comportamiento de dichos individuos. Para ello se confeccionó una base de datos que contuviese las biografías de las personas objeto de nuestro estudio. Durante los últimos tres años el contenido de la base de datos ha ido aumentando hasta llegar a una muestra de 198 individuos, involucrados en un total de 53 atentados perpetrados en el espacio europeo.

Hasta ese momento, mi trabajo se había nutrido, en su mayor parte, de fuentes periodísticas. Dichas fuentes tenían la ventaja de ofrecer exhaustividad informativa. No obstante, nos propusimos matizar tal información con la obtenida de fuentes primarias. Esto es, de fuentes policiales y judiciales. Decir que dichas fuentes son de difícil acceso es hacer uso de un elegante eufemismo. Acceder a los archivos judiciales y policiales se tornó una tarea más ardua de lo previsto. Sin embargo, en febrero de 2021, la policía finlandesa (NBI-National Police Board of Finland) nos proveyó de la información de libre acceso que almacenaban sus archivos en relación con el atentado con arma blanca que tuvo lugar en la ciudad de Turku el 18 de agosto de 2017. Ese día, Abderrahman Bouanane atacó a varios viandantes, matando a dos de ellos e hiriendo a nueve personas más.

Por lo expuesto anteriormente, uno de los objetivos de esta presentación es poner de manifiesto la importancia de las fuentes primarias cuando se trabaja con fuentes abiertas. Éstas son muy útiles para una primera aproximación al nuestro estudio, puesto que son las de más fácil acceso. Sin embargo, creemos que se puede completar el estudio de las características del comportamiento de los individuos que estuvieron relacionados con los

ataques terroristas en el espacio europeo si añadimos la información pública obtenida en fuentes policiales y judiciales.

#### **4. CARACTERÍSTICAS IDENTIFICADAS EN LA PRIMERA FASE DE EVALUACIÓN**

Las características de los 198 individuos identificadas en fuentes de información periodística, antes de la información aportada por la policía finlandesa, son las siguientes:

- En una abrumadora mayoría son hombres (95 por ciento).
- La mitad de los individuos de nuestro estudio tenían nacionalidad francesa (25 por ciento), belga (13 por ciento) y marroquí (11 por ciento). La mayor parte de ellos eran nacionales de países europeos, coincidiendo con lo señalado por la mayoría de los estudios hechos hasta ahora (King, 2011, 603).
- En cuanto a la ascendencia de los individuos, la mayor proporción la encontramos en los individuos que son de origen marroquí (22 por ciento) y argelino (12 por ciento), seguidos a mucha distancia (5 por ciento) por los que son de origen tunecino.
- Aún ignoramos el nivel de estudios alcanzado por la mayoría de ellos, pero del 23 por ciento de los que sí conocemos su nivel de estudios, éste es muy parejo, siendo los estudios técnicos los que muestran una ligera diferencia sobre el resto. Sin embargo, por la poca información obtenida, no consideramos que ésta sea una variable a tener en cuenta aún, ya que desconocemos el nivel de estudios alcanzado por el 76 por ciento de nuestra muestra.
- El porcentaje de individuos que habían ingresado en prisión antes de la comisión de los atentados es muy alto, incluso teniendo en cuenta que todavía hay un 41 por ciento del que desconocemos si estuvo o no en prisión. Del 59 por ciento de individuos de los que tenemos información sobre sus antecedentes penales, un 40 por ciento tenía un pasado delictivo con uno o varios ingresos en prisión.
- En cuanto a si llegaron a pisar o no tierra del califato, uno de cada tres fue combatiente terrorista extranjero.
- La información proporcionada por las fuentes periodísticas nos dice que el 67 por ciento de los ataques fueron cometidos por una sola persona, mientras que el 33 por ciento restante necesitó la connivencia de otros individuos.
- Los reclutadores de los terroristas que cometieron los atentados que tuvieron lugar hasta los ataques de Charlie Hebdo y el supermercado Kosher, en enero de 2015 lo formaban individuos con antecedentes por terrorismo que se remontan a

décadas atrás (Sageman, 2004, 50). Éstos ejercían un control ideológico sin plasmación en ningún acto terrorista cometido a partir de 2014, lo que dificultaba el trabajo de los servicios de inteligencia y las fuerzas de seguridad a la hora de relacionarlos con determinados atentados (Counter Extremism Project [CEP], n.d.).

- En los atentados posteriores, como los cometidos en el Museo Judío en Bélgica y en el tren Thalys, amén de los grandes reclutadores ya mencionados, encontraremos otro tipo de reclutador con antecedentes delictivos fuera del ámbito terrorista, de pequeña criminalidad (Semmami, 2018, 95). Incluso hemos encontrado radicalizadores que operarán más en internet que en ningún otro ámbito (Thomson, 2016, 101).
- A medida que los atentados se hacen más complejos aparecerán toda una serie de individuos que tendrán asignadas tareas logísticas y, por sus antecedentes, los hemos clasificado en varias categorías:
  - o Logísticos sin antecedentes por delincuencia común, pero vinculados a redes terroristas
  - o Logísticos con antecedentes por delitos comunes
  - o Logísticos pertenecientes al crimen organizado
- En cuanto a los 27 perpetradores de atentados de los que sí conocemos la razón de su primer ingreso en prisión la mayoría lo fueron por robo (41 por ciento), seguidos por los que lo fueron por tráfico de drogas (30 por ciento) y posteriormente los que lo fueron por delitos ya directamente relacionados con el terrorismo yihadista (19 por ciento).

## **5. CARACTERÍSTICAS IDENTIFICADAS EN LA SEGUNDA FASE DE EVALUACIÓN**

La policía finlandesa nos facilitó una serie de características y acciones llevadas a cabo por Abderrahman Bouanane, lo cual nos permitió estudiar las similitudes con las características identificadas en los restantes 198 individuos de nuestro estudio.

Los resultados obtenidos tras la información facilitada por la policía finlandesa fueron los siguientes:

### **5.1. Datos personales falsos**

Según informa EUROPOL en su página web, la falsificación de documentación es más un medio para la consecución de otros fines delictivos, como el terrorismo o el tráfico ilícito y la trata de personas, que un fin en sí mismo. Y desde esa óptica nos dispusimos a

estudiar el comportamiento de los individuos de nuestro trabajo en relación con esta variable.

- El terrorista se presentaba también con el nombre de Abderrahman Mechkah, pero su nombre real era Abderrahman Bouanane. Había nacido en Marruecos, pero había solicitado asilo en la primavera de 2016, por lo que suponemos que había adoptado una nacionalidad con la que podía cursar una solicitud de asilo. Había nacido el 25 de octubre de 1994, de forma que en el momento de cometer el atentado tenía 22 años, en lugar de los 18 que alegaba (Suomen Poliisi [SP] 5650/R/62543/17, 14)<sup>2</sup>.

Tenemos constancia de que un 19 por ciento de los individuos de nuestro estudio habían utilizado documentación falsa en sus actividades, lo que les permitía pasar desapercibidos al llevarlas a cabo. Las actividades que desarrollaron las personas que se ampararon en una identidad falsa fueron las siguientes:

- Operaciones del Daesh en el exterior. En este caso sólo encontramos a un individuo que, por su importancia en los ataques cometidos en Francia y Bélgica en 2015 y 2016, no es de extrañar que se moviese bajo una identidad falsa. Se trata de Oussama Ahmad Atar, al que su papel de jefe de operaciones externas del Daesh desde 2015 lo sitúa en la parte alta del engranaje operativo de los atentados ocurridos en Francia y Bélgica. Este individuo estuvo relacionado de manera directa con varios de los involucrados en los atentados de París y Bruselas que también utilizaron documentación falsa para sus actividades (U.S. Department of State, 2017).
  - Radicalizadores. Siete individuos habían sido, en algún momento, reclutadores al servicio de la yihad. Representan un tercio de ese 18 por ciento de individuos de los que sabemos que utilizaron identidades falsas.
  - Traficantes. Bajo este epígrafe hemos incluido a los traficantes de armas y a los de inmigrantes, por estar estas dos actividades normalmente relacionadas con el cruce de fronteras. Son un cinco por ciento de los

---

<sup>2</sup> Suomen Poliisi. 5650/R/62543/17, 09.02.2018. Los Servicios Legales de la Suomen Poliisi (Policía de Finlandia) nos envió por correo electrónico las páginas del informe 5650/R/62543/17, con sus partes confidenciales debidamente cubiertas.

individuos de este epígrafe y también están relacionados con las células franco-belgas.

- Logísticos. Un 25 por ciento de los individuos que actuaron bajo nombre falso, en algún momento de su actividad, realizaron tareas logísticas. Dichas tareas tienen que ver con la consecución de alojamiento, transporte o documentación falsa. En algunos casos el papel logístico se alternó con otros roles.
- Fondos. Un ocho por ciento de los individuos que utilizaron identidades falsas estuvieron relacionados con la captación de fondos para financiar el terrorismo yihadista. Las identidades falsas para conseguir créditos u otra clase de ingresos hacen de la falsificación de identidades una ventaja para la obtención de fondos con los que financiar los atentados.
- Terrorista. Y por terrorista queremos decir perpetrador de atentados. Representan un 38 por ciento de los individuos que tuvieron identidades falsas. Los primeros serán los terroristas involucrados en los atentados de París y Bruselas. Si tenemos en cuenta que muchos de ellos habían estado en territorios del Daesh en Siria, no es de extrañar la necesidad de esta documentación a la hora de atravesar fronteras sin dejar su rastro real. A partir de ellos, serán individuos no europeos, y sería interesante estudiar el porqué de esta documentación falsa. En el caso de Abderrahman Bouanane en su documentación falsa alegaba tener menos edad de la real.

## **5.2. Visitas a la mezquita**

- Bouanane comenzará a visitar la mezquita entre final del año 2016 y principio de 2017. Sus visitas a aquel lugar las relatarán varios de los asistentes al culto de los viernes, a los que Bouanane preguntaba su opinión sobre los atentados yihadistas en Europa. Los testimonios también mencionarán un encuentro con un hombre marroquí del que no se tiene más información. Asimismo, manifestará su deseo de unirse al Daesh como combatiente terrorista. Fue durante el Ramadán de 2017 cuando se produjeron los encuentros con el hombre desconocido. Otro testigo afirmó que el individuo había llegado a Finlandia desde Bélgica, según él para ver a unos parientes. Lo describió como un hombre de unos 55-60 años que conducía una camioneta y parecía que Bouanane y él se

conocían desde hacía tiempo. Juntamente con este individuo de nacionalidad marroquí, Bouanane también se habría relacionado con dos marroquíes más en el momento en que su comportamiento cambió (SP, 5650/R/62543/17, 31).

La asistencia a las mezquitas como posible centro de reclutamiento es algo que encontraremos en varios de los individuos que componen nuestro estudio. E incluso los nombres de aquellas se repetirán.

En relación con el atentado a la revista Charlie Hebdo, dos mezquitas aparecen como punto de encuentro de varios de los individuos relacionados con el atentado. La primera, la tristemente famosa *mezquita de Finsbury Park*.

Djamel Beghal, que recibió las visitas de los atacantes de Charlie Hebdo y del supermercado Kosher, había estado en contacto con Mustafa Kamel Mustafa, alias Abu Hamza en la Mezquita de Finsbury Park (O'Neal, 2010). La historia de radicalización llevada a cabo desde la mezquita londinense será larga y de profunda huella en los ataques tanto en Europa como fuera de ella. Y vendrá de la mano de un reclutador-radicalizador de renombre dentro del mundo yihadista: Abu Hamza al Masri. Entró en la mezquita en 1997 y poco imaginaban sus administradores que el recién llegado iba a convertirla en su feudo yihadista particular. De poco sirvieron las quejas de sus gestores ante las autoridades británicas, pues un año más tarde Abu Hamza se hacía con el control de la mezquita. Y ese mismo año comenzarán los envíos de adeptos a campos de entrenamiento, con mayor o menor fortuna. Las investigaciones sobre él y sus actividades se convertirán en un juego del gato y el ratón hasta 2004, pero no será hasta 2012 cuando los Estados Unidos consigan su extradición a una prisión americana (Wood, 2017; O'Neal, 2010).

En relación con estos atentados la segunda mezquita estaba situada en *Sevrán*, cerca de París. A ella asistían los dos individuos relacionados con la salida, desde España, de la esposa de Amedy Coulibaly, Hayat Boumedienne, los hermanos Belhoucine. Mohamed Belhoucine mantiene vínculos con uno de sus compañeros de la escuela de minería, convertido en predicador radical de la mezquita en Sevrán. En 2014 y 2015, algunos jóvenes que frecuentaban esta mezquita se unieron a las filas del Daesh. Por ello esta mezquita, que fue clausurada, fue apodada «la mezquita de Daesh» (Arama, 2020, 6 de enero).

A la que se dice era la mezquita más radical de Algeciras, la *mezquita Taqwa* en el barrio de La Piñera, asistía Ayoub el Khazzani, el terrorista del tren Thalys, durante su

estancia en España. La mezquita, parece ser que estaba respaldada por la banda de un narcotraficante apodado El Pincho, una de las más conocidas del Campo de Gibraltar (Ortega Dolz, 2018, 11 de febrero).

No volvemos a encontrar mención a una mezquita en concreto hasta el atentado del 19 de diciembre de 2016 en el mercado navideño de Berlín. Anis Amri, su autor, había frecuentado dos. La primera, la *mezquita Fussilet 33 en Moabit*, un barrio al oeste de la ciudad de Berlín fue un lugar de reunión de candidatos a combatientes terroristas extranjeros en Siria antes de la orden de las autoridades para que fuera cerrada dos meses después del atentado de Amri (Kraetzer, 2019, 3 de mayo). Y será esta mezquita el último lugar que visitará el terrorista antes de lanzarse con un camión robado contra las viandantes que visitaban el mercado, matando a 12 personas e hiriendo a 55. El segundo centro que visitará (aunque cronológicamente su visita es anterior) será el *Centro Islamista Germanoparlante de Hildesheim*. Se sabe que durante el año anterior al atentado vivirá, bajo nombre falso, en un alojamiento social en Hildesheim y visitaba la mezquita, frente a la que se fotografiará el 12 de febrero de 2016<sup>3</sup>. Cuatro años antes, en 2012, el reclutador Abu Walaa hacía que la mezquita de Hildesheim se escindiese del islam local y comenzase su andadura convocando varios actos salafistas en cuyos videos el imán aparecía con la cara oculta (Giry, 2018, 85). Varios asistentes a la mezquita, que realizaban tareas logísticas para Abu Walaa, estudiaron la posibilidad de enviar a Anis Amri a Siria. Cuatro meses más tarde de la foto en la que aparecía Anis Amri frente a la mezquita, el 27 de julio de 2016, la policía irrumpirá en la mezquita de Hildesheim por la sospecha de ser un centro de reclutamiento yihadista (Piper, 2019, 19 de octubre).

La influencia de las mezquitas en otros casos es más difusa. Khalid Masood, el autor del atentado en Westminster, el 22 de marzo de 2017, había frecuentado varias de ellas. La primera en *Leyton*, un barrio londinense, y vigilada por las autoridades por ser una de las más rigoristas. Peor suerte tuvo en la mezquita de *Luton*, donde parece ser que no encontró su sitio en el discurso moderado del centro. Sin embargo, estableció contactos con Al Muhajiroun en el *Islamic Center* de la misma localidad<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Hildesheim estaba considerado uno de los enclaves yihadistas en Alemania. Desde la mezquita Masjid de la localidad, se sospecha que se recogieron donaciones por un valor aproximado de dos millones de euros que fueron enviados a Siria e Irak.

<sup>4</sup> Abu Hamza al-Masri había predicado en 1996 Luton, localidad que se convertiría en uno de los centros de al-Muhajiroun.

En el atentado que tuvo lugar en el Manchester Arena, en agosto de 2016, hemos encontrado información contradictoria. Desde la mezquita que frecuentaban los Abedi en *Didsbury*, un suburbio de Manchester, negaron que la familia hubiese tenido una relación estrecha con ellos pese a que dos años antes del atentado, un miembro de una asociación manifestó haber alertado a las autoridades sobre el comportamiento del terrorista. Otras fuentes periodísticas apuntaban a que tanto Salman como su hermano Ismail eran habituales del centro y que Ismail había dado clases en la escuela de la mezquita Y su padre solía llamar a la oración (Wilson, 2018, 86-87).

El reclutador-radicalizador de los terroristas del ataque en Barcelona y Cambrils en agosto de 2017 fue imán de las dos mezquitas existentes en Ripoll. Parece ser que fue en la primera, *El Fath*, donde empezó su labor como imán en 2015. Posteriormente pasaría a ejercer las mismas labores en la segunda de las mezquitas de Ripoll, *Annur*. Ninguna de las fuentes consultadas se pone de acuerdo sobre la actividad de Es Satty en las dos mezquitas y si comenzó desde allí su labor proselitizadora de los jóvenes que cometieron los atentados. Más interesante es su relación con la mezquita *Al Furkan* de Vilanova i la Geltrú, en Barcelona. Allí residirá Es Satty en 2003-2005, compartiendo alojamiento con la persona que dirigía la mezquita hasta su condena por los atentados en Madrid en 2004, Mohamed Mrabet Fahsi. Fahsi, que también ejercía como carnicero, era responsable de un grupo de Al Qaeda que enviaba combatientes a Irak y Afganistán (Martín de Pozuelo, 2009, 26 de octubre).

### **5.3. Violencia alimentada por agravios**

- En su primer interrogatorio el 20 de agosto de 2017, Bouanane manifestó durante los interrogatorios que se mata a inocentes en distintas zonas de Raqqa y Mosul y que el mundo entero está en contra de la sharía (SP, 5650/R/62543/17, 157-158).

Este es uno de los aspectos interesantes de la información aportada por la policía finlandesa, y hace referencia a las motivaciones que manifiesta Bouanane a la hora de justificar sus acciones. La justificación de la violencia por el sufrimiento de los habitantes de Siria o Irak y, en otros momentos, en Afganistán o Chechenia esperamos pueda ser ilustrado por la información policial que estamos en proceso de conseguir, pues en fuentes periodística encontramos más opiniones personales que datos concretos.

Bouanane manifestó a la policía su percepción de la guerra de Siria como un problema de injusticia. Durante los interrogatorios dijo que una persona cuyo nombre aparece oculto en los informes policiales le había dicho que Finlandia había enviado soldados a Siria y él lo creyó. Así justificaba su derecho a usar la violencia contra los finlandeses (informe policial página 273). Asimismo, hace dejación de responsabilidad por sus actos, pues manifestó que en el islam es lícito dañar a un infiel si éste daña a un musulmán (informe policial página 35).

#### **5.4. Redes sociales**

- Bouanae habría comenzado a ver material relacionado con el Daesh a través de Youtube y Telegram. Se encontraron 1849 fotografías relacionadas con el Daesh y 53 videos de ejecuciones. Según Bouanane, había diferentes grupos en el Telegram donde se podía «charlar» sobre el tema. Los grupos tienen sus propios administradores que agregan personas a las conversaciones (SP, 5650/R/62543/17, 173).

Hemos conseguido rastrear hasta un 19 por ciento de individuos en los que la utilización de las redes sociales fue determinante para su actuación en relación con los atentados de nuestro estudio. Las redes sociales son lo que Manuel González Hernández llama *catalizadores* de la necesidad de las personas que buscan en ellas respuestas (González, 2019, 48).

El primer ejemplo en nuestro estudio de futuro terrorista que utiliza internet para consumir información sobre el islam más radical lo encontramos en 2010. Bertrand Nzohabonayo, que cuatro años después atacará una comisaría de policía en Tours, consumía información sobre el islam radical y acabará luciendo en su página de Facebook la bandera del Daesh en 2014.

En 2015, mientras se encontraba en prisión, Omar Abdel Hamid El-Hussein parece ser que también intensificó su consumo de nasheeds, videos de decapitaciones e información sobre la fabricación de bombas. Dos semanas después de salir de prisión se decantó por un atentado con fusil de asalto en el café Krudttonden y una sinagoga en Copenhague. Poco antes, y para dar muestra de su viaje sin retorno, Omar había introducido una modificación en su Facebook, cambiando su estado a *Remembering*, algo que se podía hacer desde hacía sólo dos días antes del atentado y que permitía que una cuenta permaneciese abierta después de la muerte de su propietario. Un año más tarde, Mohamed Lahouaiej Bouhlel intensificará su consumo de propaganda los días anteriores a su ataque

con camión en la ciudad de Niza el día de la fiesta nacional francesa (BBC, 2016, 19 de agosto).

Otra consumidora de contenido yihadista en la red será una mujer que quedará ligada a los atentados de París de 2015 al ser la única baza que le quedaba a Abdelhamid Abaaoud para huir (Chevalier, 2018, 6 de febrero). Hasna Ait Boulahcen es el ejemplo de persona que abraza los extremos, sean estos cuales sean. Antes de aparecer en su página de Facebook completamente cubierta mostraba su preferencia por un futuro dentro de la música rap, la moda y las fotografías que no diferían de las que pueblan los perfiles de los jóvenes de veintitantos años. En junio de 2015, con el mismo fervor y, según algunas fuentes, sin haber abierto un Corán, manifestará su deseo de parecerse a la esposa de Amedy Coulibaly y partir para Siria, aunque nunca se le conocerán acciones encaminadas a cumplir su deseo (Altares, 2015, 21 de noviembre).

El último ejemplo de terrorista que llamó la atención de los servicios de seguridad por su consumo de propaganda yihadista en las redes fue Radouane Lakdim, autor de los ataques en Carcassonne y Trebes en marzo de 2018.

El resto de los individuos de nuestro estudio que utilizarán las redes sociales, lo harán con la vista puesta en la preparación de los atentados.

### **5.5. Escritura de un manifiesto**

- Bouanane también redactó y publicó un manifiesto antes de perpetrar el ataque, la mañana del 18 de agosto de 2017 hacia las 12 del mediodía, publicándolo en tres o cuatro grupos de Telegram. El contenido del manifiesto ha sido estudiado por dos expertos finlandeses, Marko Juntunen, profesor de la Universidad de Arabia y Estudios Islámicos de la Universidad de Helsinki, y Hannu Juusola, profesor de estudios de Oriente Medio. En el manifiesto, Bouanane muestra su simpatía por el Daesh y llama a atacar a los herejes. El informe de la investigación preliminar describe que la persona que redactó el manifiesto estaba familiarizada con la ideología del Daesh, había internalizado la ideología salafista yihadista y había emprendido el camino de la radicalización. Pero no lo había hecho sólo. De hecho, el manifiesto copia la estructura de un sermón colgado en *YouTube* del imán Abdul Muhammad al Tournes y que Bouanane confesó haber visto (SP, 5650/R/62543/17, 33 y 37).

Pese a lo que pudiera parecer, la publicación de manifiestos por parte de los terroristas que perpetraron los atentados no ha sido excesivamente habitual. Solamente un 25 por ciento de los perpetradores dispusieron por algún medio dar a conocer el porqué de su acción y su adhesión al Daesh. No hemos encontrado tampoco ningún patrón a la hora de clasificar a los autores. Los manifiestos aparecen en atentados de gran envergadura, como el cometido por Amedy Coulibaly y en atentados que buscaban remedar otros más famosos, como el cometido por Tarek Belkacem en el primer aniversario de la matanza de Charlie Hebdo (Jordán, 2015, 142).

### **5.6. Reivindicación del Daesh**

- Daesh no reivindica el atentado de Bouanane. Los expertos finlandeses que estudiaron el caso afirman que es posible que el Daesh no lo haya hecho porque el perpetrador finalmente no experimentó el martirio (SP, 5650/R/62543/17, 37 y 38)

La reivindicación del Daesh no ha ido pareja a lo manifestado por sus acólitos. El grupo terrorista ha reivindicado aproximadamente la mitad de los atentados, concretamente un 40 por ciento de ellos. Parece confirmarse la afirmación de que el Daesh nunca reivindica atentados en los que el terrorista no haya sido abatido. Hay atentados en los que el terrorista ha muerto y no han sido reivindicados por el Daesh pero, con la información que tenemos, en todos los atentados que han sido reivindicados por ellos encontramos que el o los terroristas han muerto en el ataque.

### **5.7. Ramadán**

- Según algunos testigos, el cambio en el comportamiento de Bouanane había comenzado durante el Ramadán (SP, 5650/R/62543/17, 177).

La festividad del Ramadán no parece haber influido en la comisión de atentados en Europa. Sólo cuatro de ellos tuvieron lugar durante el mes sagrado musulmán. Estos atentados suponen un 8 por ciento del total de atentados en suelo europeo. Sería interesante poder calibrar los cambios de comportamiento en los individuos de nuestro estudio

## **6. CONCLUSIONES**

- La mayor parte de los terroristas que están relacionados con los atentados de nuestro estudio tenían nacionalidades de países europeos. Atendiendo a la composición de los grupos, en los atentados en los que hemos detectado la

participación de más de un individuo, las nacionalidades corresponden a un 35 por ciento los atentados con componentes sólo de nacionalidad de países europeos, un 12 por ciento de atentados en los que todos los individuos involucrados no ostentaban nacionalidades europeas y un 53 por ciento de grupos mixtos. Si atendemos a los atentados cometidos por una sola persona, la paridad es similar. Un 57 por ciento de los terroristas tenían nacionalidad europea y un 43 por ciento eran foráneos, lo que refuerza la idea de que es un fenómeno que traspasa fronteras.

- Los antecedentes criminales de los individuos de nuestro estudio que cometieron los atentados están encabezados por delitos de robo, seguidos por los que tienen que ver con el tráfico de drogas para continuar ya por los delitos de terrorismo propiamente dichos. Sin embargo, entre los reclutadores y los logísticos la proporción es distinta.
- Una tercera parte de las personas estudiadas fueron en algún momento de su vida combatientes terroristas extranjeros, coincidiendo con el auge del territorio del califato en Irak y Siria.
- Los atentados llevados a cabo por varias personas obedecerán al esquema en el que, amén del terrorista o terroristas que perpetraban el atentado, a su alrededor aparecerán otros individuos que llevarán a cabo tareas logísticas y, en algunos casos, hemos podido rastrear el origen de su radicalización.

Centrándonos en los indicadores aportados por la policía finlandesa que aparecieron en los interrogatorios de Mohamed Bouanane, autor del apuñalamiento en la ciudad de Turku y que nosotros hemos aplicado al resto de los individuos de nuestro estudio, hemos extraído las conclusiones siguientes:

- La utilización de documentación falsa la hemos detectado en el 19 por ciento de las personas de nuestro estudio, la mayor parte de ellos perpetradores de los atentados.
- La actuación de los imanes radicales abarca varias posturas: imanes que actúan en la clandestinidad; épocas de falta de control en las mezquitas donde los discursos incitaban a la acción sin una respuesta de las autoridades; procesos de radicalización que nunca salían a la luz porque estaban en manos de imanes radicalizadores que operaban en internet; imanes con un pasado terrorista o

delincuencial que actuaban en mezquitas en las que se habían erigido como imanes.

- Aún no poseemos suficiente información para calibrar la sensación de agravio que hace que un individuo se sienta discriminado, aislado, sin identidad de pertenencia o víctima de una injusticia. Sin embargo, las declaraciones en los interrogatorios a Abderrahman Bouanane nos ha hecho incluir esta variable en nuestro estudio, pues puede ser interesante analizar esa percepción en otros interrogatorios y comprobar en que tipos de atentados aparece.
- En el estudio del papel que las redes sociales han jugado en la comisión de atentados, los informes policiales van a aportar información relevante sobre el tipo de redes que se han utilizado. Del indefinido «se radicalizó en internet» que algunas veces encontramos en la información periodística podemos llegar a saber cuáles eran concretamente esas redes y qué uso se hacía del ellas.
- Algunos aspectos que han sido ampliamente difundidos, como los videos, llamadas telefónicas o manifiestos suscritos por los terroristas que cometieron los atentados de nuestro estudio, porcentualmente no son tan abundantes como nos pueden parecer, sucediendo en uno de cada cuatro atentados. Sin embargo, entendemos que su valor mediático es muy elevado y el Daesh así lo ha entendido, pues recomendaba a sus seguidores, tanto en su revista Dabiq como en Rumiyah, que reivindicasen su acción en nombre del grupo, recomendación que han seguido el 25 por ciento de los perpetradores. Ese no perder la oportunidad de dar publicidad a su marca no la ha perdido el Daesh en toda su historia, pues la elevación a la categoría de soldado del califato de algunos terroristas que murieron en sus ataques es una constante, siendo el último de ellos Kujtim Fejzullai, autor del atentado de Viena de noviembre de 2020.

A las características que en un primer momento incluimos en nuestro estudio y las que añadimos a raíz de la información de la policía finlandesa sumaremos, a partir de ahora, la información sobre las condenas previas que tuvieron los individuos estudiados. Y lo haremos, en primer lugar, con la base de datos del British and Irish Legal Information Institute, que nos ha permitido acceder, por ejemplo, a la batalla legal de la extradición de Abu Qatada a Jordania, o a la del hermano de Anjem Choudary, que alquilaba el local donde éste ejercía como predicador y los usos reales que tenía dicho local o qué convictos por terrorismo trabajaron en la empresa que tenía su sede en ese edificio. Esperamos que,

con la nueva información proporcionada, los resultados del análisis de las características de los terroristas, en este caso británicos, puedan ser más clarificadores.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AVILÉS FARRÉ, J. (2013). *La daga y la dinamita. Los anarquistas y el nacimiento del terrorismo*. Barcelona: Tusquets
- BONELLI, L. Y CARRIE, F. (2018). *Radicalité engagée, radicalités révoltées. Enquête sur les jeunes suivis par la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ)*. París: Institut des Sciences sociales du Politique (ISP). Université Paris Nanterre.
- CANO-PANOS, M. A. (2019). La violencia terrorista como espectáculo en internet: una aproximación criminológica, *Revista Científica G. José María Córdova*, 17, pp. 691-717, [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1900-65862019000400691&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1900-65862019000400691&lng=en&nrm=iso)
- BRISARD, J-C. Y JACKSON, K. (2016). The Islamic State's External Operations and the French-Belgian Nexus, *CTC Sentinel*, 9, pp. 8-15, [https://ctc.usma.edu/wp-content/uploads/2016/11/CTC-Sentinel\\_Vol9Iss1113.pdf](https://ctc.usma.edu/wp-content/uploads/2016/11/CTC-Sentinel_Vol9Iss1113.pdf)
- FUENTEELSAZ FRANGANILLO, J. (2019). El salafismo yihadista: evolución, propaganda y disuasión. En *Islam versus Yihad*. Madrid: Documentos de Seguridad y Defensa, 82. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Ministerio de Defensa, pp. 63-84, [file:///C:/Users/gonza/Downloads/Dialnet-ISLAMVersusYIHAD-741828%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/gonza/Downloads/Dialnet-ISLAMVersusYIHAD-741828%20(1).pdf)
- GIRY, J. (2017-2018). Lorenzo Vidino, Francesco Marone et Eva Entenmann, Fear thy Neighbor: Radicalization and Jihadist Attacks in the West. *Quaderni*, 95, pp. 115-120, <http://journals.openedition.org/quaderni/1150>
- GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, M. (2019). Vulnerables: la química de la radicalización, de la infancia a la adolescencia. En *Islam versus Yihad*. Madrid: Documentos de Seguridad y Defensa, 82. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Ministerio de Defensa, pp. 33-62.
- JORDÁN, J. (2015). El Daesh. En *La Internacional Yihadista*. Madrid: Cuadernos de Estrategia, 173. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Ministerio de Defensa, pp. 109-148, [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE\\_173.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_173.pdf)
- KING, M. Y TAYLOR, D. M. (2011). The Radicalization of Homegrown Jihadists: A Review of Theoretical Models and Social Psychological Evidence, *Terrorism and Political Violence*, 23 (4), pp. 602-622.
- O'NEIL, S. (2010). *The Suicide Factory: Abu Hamza and the Finsbury Park Mosque*. United Kingdom: Harper Collins Publishers.
- SAGEMAN, M. (2004). *Understanding Terror Networks*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, Inc.
- SEMMAMI, S. (2019). La enseñanza del islam en España. En *Islam versus Yihad*. Madrid: Documentos de Seguridad y Defensa, 82. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Ministerio de Defensa, pp. 85-104.
- THOMSON, D. (2016). *Les revenants. Ils étaient partis faire le jihad, ils sont de retour en France*. París: Editions du Seuil.
- WILSON, T. (2018). *Terrorism in the West: an age of extremes*. Londres: The Henry Jackson Society, [HJS 'Terrorism in the West' Report.qxd \(henryjacksonsociety.org\)](https://www.henryjacksonsociety.org/HJS%20Terrorism%20in%20the%20West%20Report.qxd)
- WOOD, G. (2017). *La guerra del fin de los tiempos*. Barcelona: Penguin Random House Grupo Editorial.

#### ANEXO BIBLIOGRÁFICO

- ALTARES, G. (2015, 21 de noviembre). Hasna, la jueguista que murió como una yihadista, *El País*, [https://elpais.com/internacional/2015/11/20/actualidad/1448049489\\_134459.html](https://elpais.com/internacional/2015/11/20/actualidad/1448049489_134459.html)
- ARAMA, V. (2020, 6 de enero). Terrorisme : ouverture du procès de « la filière de Sevran », *Le Point*, [Terrorisme : ouverture du procès de « la filière de Sevran » - Le Point](https://www.lepoint.fr/actualite-international/Terrorisme-ouverture-du-proces-de-la-filiere-de-Sevran-2020-01-06_1867710.html)
- BBC (2016, 19 de agosto). Attack on Nice: Who was Mohamed Lahouaiej-Bouhlel? [Attack on Nice: Who was Mohamed Lahouaiej-Bouhlel? - BBC News](https://www.bbc.com/news/world-europe-36511111)

- CHEVALIER, J. (2018, 6 de febrero). Procès Jawad Bendaoud : L'ombre d'Hasna Aït Boulahcen plane sur les débats, *BFMTV*, [Procès Jawad Bendaoud : l'ombre d'Hasna Aït Boulahcen plane sur les débats \(bfmtv.com\)](#)
- DALASGAARD, L., ALBÆK, M. M. Y MIKKELSEN, N. R. (2019, 9 de febrero). Ny afsløring: Omar el-Hussein fik indsmuglet terrormateriale i fængslet inden angreb, *Danmarks Radio (DR)*, [Ny afsløring: Omar el-Hussein fik indsmuglet terrormateriale i fængslet inden angreb | Indland | DR](#)
- EUROPEAN COMMISSION (2020). Communication from the Commission to The European Parliament and the Council. First Progress Report on the EU Security Union Strategy, [communication on the first progress report on the eu security union strategy.pdf \(europa.eu\)](#)
- COUNTER EXTREMISM PROJECT (n.d.). *Chérif Kouachi*, [Chérif Kouachi | Counter Extremism Project](#)
- DEVOE, P. H. (2017, 4 de noviembre). Why We're Seeing More Truck Attacks, *National Review*, <https://www.nationalreview.com/2017/11/isis-islamic-terrorism-jihad-truck-attacks-new-method-easy-cheap-lone-wolves-hard-defeat>
- KRAETZER, U. (2019, 3 de mayo). Moschee Fussilet 33 «wurde definitiv zu spät verboten». *Berliner Morgenpost*. [Moschee Fussilet 33 „wurde definitiv zu spät verboten“ - Berliner Morgenpost](#)
- MARTÍN DE POZUELO, E. (2009, 26 de octubre). La matanza de soldados italianos en Iraq por un suicida entrenado en Vilanova i la Geltrú será juzgada en España, *La Vanguardia*, [La matanza de soldados italianos en Iraq por un suicida entrenado en Vilanova i la Geltrú será juzgada en España \(lavanguardia.com\)](#)
- ORTEGA DOLZ, P. (2018, 11 febrero). El yihadista de Clint Eastwood vivió en Algeciras, *El País*, [El yihadista de Clint Eastwood vivió en Algeciras | España | EL PAÍS \(elpais.com\)](#)
- PIPER, G. (2019, 19 de octubre). Spion gegen Terroristen, *Telepolis*, [Spion gegen Terroristen | Telepolis \(heise.de\)](#)
- SAGE, A. Y LABBÉ CH. (2015, 15 enero). French attacks inquiry centers on prison 'sorcerer' Beghal, *Reuters*, [French attacks inquiry centers on prison 'sorcerer' Beghal | Reuters](#)
- US DEPARTMENT OF STATE (2017). Brussels attackers also planned kidnappings, <https://foia.state.gov/Search/Results.aspx?searchText=Atar&caseNumber=F-2017-16407>

# **LA APLICACIÓN DE LOS ACUERDOS ENTRE EL MINISTERIO DE DEFENSA Y EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN EN FRANCIA Y ESPAÑA EN TROISIÈME Y TERCERO DE LA ESO EN EL CURSO 2016-2017**

## **THE APPLICATION OF THE AGREEMENTS BETWEEN THE MINISTRY OF DEFENSE AND THE MINISTRY OF EDUCATION IN FRANCE AND SPAIN IN TROISIÈME AND THIRD OF ESO IN THE COURSE 2016-2017**

**María Pilar Doñate Sanz<sup>1</sup>**  
25 de marzo de 2021

### **RESUMEN**

El Ministerio de Defensa francés firmaría el primer protocolo de acuerdo con el Ministerio de Educación en 1982 y los siguientes en 1989, 1995, 2007 y 2016, con el objetivo de unir lazos entre la población civil y militar, así como crear una conciencia de defensa y de seguridad. Por otra parte, aunque España ya mencionaba en la Directiva de Defensa Nacional de 1996 la necesidad de desarrollar una conciencia de defensa a través del sistema educativo, no sería hasta el año 2015 cuando firmaría el Convenio Marco Interadministrativo. El análisis de los dos principales ejes, del currículum (relativo a la asignatura Enseñanza Moral y Cívica /Valores Éticos) y de la formación del profesorado, en el marco del curso de *Troisième* en Francia y Tercero de la ESO en España, revelaría el nivel de aplicación de una parte de los citados documentos en el curso escolar de 2016-2017.

**PALABRAS CLAVE:** Conciencia de Defensa, educación, currículum, Enseñanza Moral y Cívica/Valores Éticos, formación del profesorado.

### **ABSTRACT**

The French Ministry of Defense would sign the first protocol of agreement with the Ministry of Education in 1982 and the following in 1989, 1995, 2007 and 2016, with the aim of uniting ties between the civilian and military population, as well as creating a defense awareness and security. On the other hand, although Spain already mentioned in the 1996 National Defense Directive the need to develop an awareness of defense through the educational system, it would not be until 2015 when it would sign the Inter-administrative Framework Agreement. The analysis of the two main axes, of the curriculum (related to the subject Moral and Civic Teaching / Ethical Values) and of the teacher training, within the framework of the *Troisième* course in France and Third of the ESO in Spain, would reveal the level of application of a part of the aforementioned documents in the 2016-2017 school year.

---

<sup>1</sup> Doctoranda en Seguridad Internacional.  
PhD candidate in International Security.

**KEY WORDS:** Defense awareness, education, curriculum, Moral and Civic Teaching / Ethical Values, teacher training.

## 1. INTRODUCCIÓN

El distanciamiento progresivo por parte de la población francesa y española de sus respectivas Fuerzas Armadas y en general, del ámbito de la defensa, se constataría especialmente en los años ochenta. Si bien, tanto la suspensión del servicio militar obligatorio en Francia en 1997 y en España en 2001 – entendida como un punto de inflexión –, como la sensación de seguridad generalizada tras el fin de la guerra fría, contribuiría a dicho alejamiento.

Frente a esta realidad, en el país galo se pondrían en marcha múltiples medidas para que la población, y especialmente los jóvenes, tomaran conciencia de los aspectos relacionados con la defensa del país, como la aprobación en 1997 del «trayecto ciudadano» a través del cual se incluiría en las clases de *Troisième* (alumnos de 14-15 años) contenidos sobre defensa. Si bien, el acercamiento entre el ministerio de Defensa y el ministerio de Educación se llevaría a cabo con la firma de un primer protocolo de acuerdo en 1982, al que le sucederían los de 1989, 1995, 2007, 2016 (en 2012 con la educación superior).

De su parte España incluye en la Directiva de Defensa Nacional de 1996 promover a través del sistema educativo general un conocimiento de la organización y la política de defensa, idea que empezaría a tomar forma a través del Plan Director de Cultura de Defensa aprobado con la Directiva 2002. Sin embargo, no se firmaría un acuerdo marco interadministrativo hasta el año 2015<sup>2</sup>.

Tanto en los documentos-acuerdos firmados en Francia como en los firmados en España, aparecen algunos ejes de actuación similares. Uno de ellos sería incluir aspectos relacionados con la defensa y la seguridad nacional en el currículum escolar, en particular, en la asignatura Enseñanza Moral y Cívica (*Enseignement Moral et Civique*, EMC en adelante) y Valores Éticos, en el curso de *Troisième*/Tercero (alumnado de 14-15 años). El otro, haría referencia a la importancia de la formación del profesorado en el ámbito de la defensa y la seguridad.

---

<sup>2</sup> En el año 2018, se firmaría un acuerdo marco de colaboración con la Asociación de Centros Autónomos de Enseñanza (ACADE).

La hipótesis que se plantea para el presente análisis es la siguiente: afirmar que aunque ambos países tomaron conciencia de la necesidad de que la sociedad tuviera conocimientos sobre defensa y seguridad a través del sistema educativo hace más de dos décadas, en Francia se constata un alto nivel de aplicación y en España por su parte, se constata una baja aplicación.

Para validar o descartar la hipótesis planteada, se llevará a cabo una breve aproximación a los acuerdos firmados en ambos países, señalando la existencia en todos ellos de dos ejes de actuación, el currículum como vía para transmitir los conocimientos de seguridad y defensa, así como la formación del profesorado. Posteriormente se analiza el currículum de la asignatura *Enseignement Moral et Civique* y Valores Éticos a través de las editoriales Belin, Hachette, Hatier, Lelivrescolaire, Magnard, Nathan, para el caso francés y Anaya, Edelvives, Santillana, S.M Andalucía, Tabarca, Teide, Tría para el caso español y las actividades empleadas para formar al profesorado, para constatar en nivel de aplicación de los mismos.

## **2. ACUERDOS ENTRE EL MINISTERIO DE DEFENSA Y EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN EN FRANCIA Y EN ESPAÑA**

En 1969 George Pompidou visitó el Institut des Hautes Études de la Défense Nationale (IHEDN), un instituto de carácter público creado en 1936 para evaluar y concienciar en materia de defensa, proponiendo una aproximación a la misma en la que la población se constituía como la audiencia objetivo,

Ni se concede el poder, ni la determinación está garantizada por los textos. Requiere el apoyo de una aprobación popular masiva, profundo, en sí mismo una expresión de una voluntad y un instinto vital (Institut des Hautes Études de Défense Nationale, 1980, 6).

Así, el ministerio de Defensa y el ministerio de Educación francés, iniciarían en los años ochenta una serie de firmas de protocolos de acuerdos con la finalidad de crear lazos entre la población y el Ejército.

Por su parte España, aunque con un ritmo diferente al país galo fruto de sus características históricas, ya en la Directiva de Defensa Nacional de 1996 hacía mención explícita a la educación como vía para transmitir los conocimientos de defensa. Si bien, no sería hasta el año 2015 cuando se firmara el Acuerdo Marco Interadministrativo entre los ministerios de Defensa y Educación.

### **2.1 Los protocolos de acuerdo firmados en Francia**

En Francia, se han firmado hasta el momento cinco protocolos, en 1982, 1989, 1995, 2007 y 2016, que a continuación se desarrollan de manera muy somera.

El 21 de mayo de 1981 François Mitterrand es elegido presidente de la República francesa e inicia su gobierno en mitad de la «Segunda Guerra Fría» (1975-1984) caracterizada por la inestabilidad (la invasión de Afganistán, la revolución iraní, la crisis de los euromisiles, etc.). En este contexto, Alain Savary, ministro de Educación Nacional y Charles Hernu, ministro de Defensa, firman un protocolo de acuerdo con el que se pretende, entre otros, «formar futuros ciudadanos responsables, listos para contribuir al desarrollo e influencia de su país» en el que «el espíritu de defensa es una actitud cívica que no está limitada a las actividades militares» (Savary, Hernu, 1982, 2) Entre los ejes de actuación se encuentra:

- Tomar medidas para que el personal docente cuente con información sobre los grandes problemas de defensa.
- Reflexionar sobre las áreas educativas que pudieran incluir el espíritu de defensa.

Así, en el momento en el que la Guerra Fría, y con ella, el mundo bipolar, va llegando a su término a finales de los años ochenta emergiendo un mundo unipolar con EE. UU. a la cabeza Mitterrand es reelegido presidente (1988), y el ministro de Educación Nacional, de la Juventud y de Deportes, Lionel Jospin y el ministro de Defensa Jean Pierre Chevenement, firman el 25 de enero de 1989 el segundo protocolo de acuerdo cuya primera línea afirma: «La escuela y la defensa tienen el mismo objetivo: la libertad», reposando sobre la primera la formación del espíritu crítico y considerando la segunda, como la garante de la libertad de la nación y de su independencia. En su punto cuarto se hace referencia a los dos ejes objeto de estudio de este análisis:

- La Defensa nacional se insertará en los programas de educación cívica desde el colegio a secundaria.
- Los profesores serán formados en este campo, del que como se afirma, no han recibido en general ninguna formación particular (Jospin, Chevènement, 1989, 4-5).

El tercer protocolo de acuerdo se firma el 11 de abril de 1995, unos días antes de la elección de Jacques Chirac como presidente, entre el ministro de Educación Nacional François Bayrou y el ministro de Defensa François Leotard, en un contexto en el que según el documento, van apareciendo «nuevos desafíos unidos al fin de la guerra fría:

inestabilidad de Europa central y oriental, riesgos de proliferación de armas de destrucción masiva, nuevas vulnerabilidades creadas por el terrorismo, etc.» (Bayrou, Lotard, 1995, 5). En el protocolo aparecen nuevamente los dos ejes citados:

- El espíritu de la defensa, en disciplinas como historia y geografía, educación cívica, ciencias económicas y sociales.
- Bajo la autoridad del rector, la formación continua del personal de la educación.

El siguiente protocolo de acuerdo, se firmaría por Michèle Alliot-Marie ministro de Defensa y Gilles de Robien ministro de Educación Nacional, de la Enseñanza Superior y de la Investigación, el 31 de enero de 2007, diez años después de que se hubiera suspendido el servicio militar obligatorio y profesionalizado el ejército. En esta ocasión el documento hace referencia a la responsabilidad de la educación para «Formar ciudadanos conscientes y activos, autónomos y comprometidos, aptos para contribuir en la vida política, económica, intelectual y social de nuestro país, a defender su libertad y sus valores» (Alliot-Marie, Robien, 2007, 5). En el primer apartado del protocolo titulado «La trayectoria de ciudadanía, una ambición compartida», se alude también a los dos ejes:

- La enseñanza de la defensa se debe impartir en clase de tercero, en los programas de educación cívica e historia y geografía de secundaria.
- Desarrollar la formación en educación de defensa de maestros y ejecutivos de la educación nacional.

El 20 de mayo de 2016<sup>3</sup>, se firma el siguiente protocolo, denominado en esta ocasión «protocolo interministerial», entre la ministra de Educación Nacional, Enseñanza Superior e Investigación, Najat Vallaud-Belkacem, el ministro de Defensa Nacional Jean-Yves Le Drian, sumándose el ministerio de Agricultura, Agroalimentario y Bosque, con Stéphane Le Foll como ministro. El contexto en el que se sitúa son los atentados de 2015, momento en el que la ministra de educación presentaría once medidas basadas en la laicidad y los valores de la República y la creación de una reserva ciudadana de educación nacional<sup>4</sup>. En el protocolo interministerial se encontrarían, como en los anteriores, los dos ejes:

---

<sup>3</sup> El 20 de abril de 2012 se firmó otro protocolo dirigido a la enseñanza superior.

<sup>4</sup> La reserva ciudadana de educación nacional fue creada el 12 de mayo de 2015. Propone a los ciudadanos ser voluntarios para explicar los valores de la República en el colegio. Esta reserva ciudadana se suma a las ya existentes como la «Reserva ciudadana de defensa y seguridad», la «Reserva ciudadana de ciberdefensa».

- El espíritu de la defensa y de seguridad nacional se incluye en los programas, impartido en las asignaturas de historia, geografía, enseñanza moral y cívica.
- Formación inicial y continua en defensa y seguridad nacional para que los docentes cuenten con los conocimientos, competencias y capacidades esperadas.

Por lo tanto, y en la línea de validar o descartar la hipótesis, los protocolos de acuerdo franceses contienen los dos ejes, tanto el currículum como la formación del profesorado.

## **2.2 El Acuerdo Marco Interministerial firmado en España**

El contexto español, al igual que el francés, se ha visto inmerso en una serie de cambios entre los que podemos destacar el fin de la guerra fría y el fin de un mundo bipolar, la suspensión del servicio militar obligatorio, el surgimiento de nuevos riesgos y amenazas, etc. El Ministerio de Defensa para establecer las líneas de actuación y objetivos elabora las Directivas de Defensa Nacional, siendo en la Directiva de Defensa Nacional de 1996 donde se haría por primera vez referencia explícita al sistema de educación como medio para «conseguir un mayor apoyo social al dispositivo de Defensa» (Aznar, 1996, 2).

Así, transcurridos seis años, a través de la Directiva 5/2002 de 11 de enero, se aprueba el Plan Director de Cultura de Defensa, siendo uno de sus objetivos «dar a conocer en el ámbito educativo, las líneas generales de la Defensa Nacional y su integración en el marco más amplio de la Seguridad Compartida, como un elemento más de su conocimiento del Estado» (Trillo, 2002, 6). En los planes derivados se dedica uno específico a la colaboración con el sistema educativo, en cuyos objetivos se encontrarían los dos ejes de referencia en este análisis:

- Interesar a los profesores y demás responsables del sistema educativo general en los temas relacionados con la Paz, la Seguridad y la Defensa (Trillo, 2002, 4).
- Facilitar la inclusión en los libros de texto de las cuestiones relacionadas con la Paz, la Seguridad y la Defensa (Trillo, 2002, 5).

Si bien, no sería hasta el 4 de diciembre de 2015, bajo el gobierno de Mariano Rajoy, cuando los ministros de Defensa y Educación, Cultura y Deporte, Pedro Morenés e Iñigo Méndez de Vigo, respectivamente, firmaran el primer «Acuerdo Marco Interministerial entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, para contribuir a mejorar el conocimiento de la seguridad y la defensa en los distintos niveles educativos», cuyo objetivo, tal y como figura en el documento es «impulsar la cultura y

la conciencia de defensa en el ámbito escolar» con la finalidad de promover «los temas relacionados con la paz, la seguridad y la defensa» (Morenés, Méndez de Vigo, 2015, 3).

En el acuerdo interministerial, aparecen nuevamente los dos ejes – currículum, formación del profesorado – a través de los cuales se pretende promover:

- Los temas relacionados con la paz, la seguridad y la defensa a través de los contenidos curriculares de las asignaturas de «Valores Sociales y Cívicos» (Educación Primaria) y «Valores Éticos» (Educación Secundaria) (Morenés, Méndez, 2015, 3).
- Actividades dirigidas al profesorado para la adquisición de los conocimientos básicos de defensa (Morenés, Méndez, 2015, 4).

Por lo tanto, se constata que el Acuerdo Marco Interministerial español también incluye los dos ejes, la inclusión en el currículum de conocimientos relacionados con la defensa, en particular en la asignatura Valores Éticos y la formación del profesorado para poder impartir dicha materia.

A continuación, se analiza su nivel de aplicación en ambas naciones.

### **3. EL CURRÍCULUM. LA ENSEÑANZA MORAL Y CÍVICA/VALORES ÉTICOS**

La evolución histórica de ambos países ha dado lugar a una aproximación diferente de la asignatura, aunque un elemento clave para este análisis sería que en Francia en la actualidad, y para el curso 2016-2017, es una asignatura obligatoria, está incluida en el mismo libro dedicado a Historia y Geografía, siendo en España una asignatura específica (optativa).

#### **3.1 La Enseñanza Moral y Cívica (EMC) en *Troisième* en Francia**

La inclusión de conocimientos de defensa y seguridad en el ámbito educativo francés, se concreta especialmente tras la suspensión del servicio militar obligatorio. Ese año, 1997, se pone en marcha el «trayecto ciudadano» (*parcours citoyen*), dividido en tres fases: enseñanza de la defensa en los cursos de *Troisième*<sup>5</sup> y *Première*, inscribirse en un censo ciudadano a los 16 años (*recensement*) y finalmente a los 18- 25 años participar en el Día de la Defensa y la Ciudadanía<sup>6</sup> (*Journée Défense et Citoyenneté*, en adelante JDC).

---

<sup>5</sup> Equivaldría en España a Tercero de la ESO y Primero de Bachillerato.

<sup>6</sup> Al finalizar esta jornada se hace entrega de un certificado que es obligatorio tenerlo para pasar exámenes y concursos sometidos al control de la autoridad pública como por ejemplo el carnet de conducir, diplomas universitarios, puestos de funcionario, etc.

Además, en el curso 2016-2017 se encuentra la asignatura EMC con motivo de la aprobación de la ley del 8 de julio de 2013<sup>7</sup>, y que se pondría en marcha a comienzos de 2015<sup>8</sup>.

Así, en el Boletín Oficial nº6 del 25 de junio de 2015 aparece dentro del programa de EMC para el Ciclo 4<sup>9</sup>.

Tabla 1

Conocimientos, capacidades y actitudes perseguidas	Propósito de la enseñanza
2/d Conocer los grandes principios que rigen la Defensa nacional.	-El día de la defensa y ciudadanía. -Los ciudadanos y la Defensa nacional, las amenazas a la libertad de los pueblos y la democracia, los compromisos europeos e internacionales de Francia.

Fuente: Cuadro del Programa de enseñanza moral y cívica, Boletín Oficial nº6 del 25 de junio de 2015

Analizando los libros de las editoriales Belin, Hachette, Hatier, Lelivrescolaire, Magnard, Nathan, impresas en 2016, se constataría que el temario propuesto está incluido en los mismos.

Sin pretender recoger una exposición demasiado exhaustiva del estudio comparado realizado, se mencionan a continuación algunos ejemplos:

- Belin: aborda un párrafo del Libro Blanco de la defensa y la seguridad nacional de 2013, la piratería, el terrorismo, los grandes conflictos, la operación Atalanta, etc.
- Hachette: incluye un párrafo del Libro Blanco de 2013, se aborda los ciberataques, el terrorismo, etc.
- Hatier: el Libro Blanco de 2013 también está presente, la operación Atalanta, Mali, la amenaza terrorista, etc.
- Lelivrescolaire: las misiones de la defensa nacional, Serval y Barkhane en Mali, el terrorismo y el plan Vigipirate, etc.
- Magnard: operaciones de mantenimiento en el exterior (Líbano), en Francia contra el terrorismo, etc.
- Nathan: operación Sentinelle, Atalanta, Barkhane, Plan Vigipirate, etc.

<sup>7</sup> GOUVERNEMENT FRANCAISE (8 juillet 2013), Loi n°2013-595 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, Legifrance, art. 41-42, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000027677984/>

<sup>8</sup> La EMC no siempre ha estado en el programa, fue impulsada nuevamente por el ministro de Educación Vincent Peillon en 2015.

<sup>9</sup> En el ciclo 4 se incluye: *Cinquième, Cuatrième et Troisième*.

Todas las editoriales incluirían el currículum propuesto, incidiendo cada una en misiones o aspectos concretos de la defensa, teniendo en cuenta, que al finalizar *Troisième*, los alumnos tendrían que pasar un examen a nivel nacional denominado *Diplôme Nationale du Brevet*, que les evaluaría de los conocimientos adquiridos en *college* (11-14 años), incluido el temario de EMC.

### 3.2 Valores Éticos en Tercero de la ESO en España

La asignatura Valores Éticos, al igual que ocurriría en Francia ha variado según el gobierno, como ejemplo se podría citar la Ley de 1970 en la que se incluía como «Ética», pasó a ser en 1994 «actividades de estudios alternativas», en la LOE «Educación para la ciudadanía y los Derechos Humanos», para pasar a denominarse en 2013 con la LOMCE – en secundaria – «Valores Éticos». Si bien la situación de la misma sería más compleja que en el país galo, dado que dicha asignatura es la alternativa a religión. Por lo tanto, no todos los alumnos en Tercero de la ESO cursarían la asignatura en la que se ha incluido los conocimientos en defensa y seguridad. Así, en el BOE el 3 de enero de 2015, aparece por lo tanto como asignatura específica. El contenido que tiene relación con la defensa nacional en tercero<sup>10</sup> de la ESO aparece en el siguiente cuadro:

Tabla 2

Criterios de evaluación	Estándares de aprendizaje
Bloque 4. La justicia y la política.	
7. Señalar y apreciar la adecuación de la Constitución Española a los principios éticos defendidos por la DUDH, mediante la lectura comentada y reflexiva de «los derechos y deberes de los ciudadanos » (Artículos del 30 al 38) y «los principios rectores de la política social y económica» (Artículos del 39 al 52).	7.1. Conoce y aprecia, en la Constitución Española su adecuación a la DUDH, señalando los valores éticos en los que se fundamentan los derechos y deberes de los ciudadanos, así como los principios rectores de la política social y económica.
8. Conocer los elementos esenciales de la UE, analizando los beneficios recibidos y las responsabilidades adquiridas por los Estados miembros y sus ciudadanos, con el fin de reconocer su utilidad y los logros que ésta ha alcanzado.	8.2. Identifica y aprecia la importancia de los logros alcanzados por la UE y el beneficio que éstos han aportado para la vida de los ciudadanos, tales como, la anulación de fronteras y restricciones aduaneras, la libre circulación de personas y capitales, etc., así como, las obligaciones adquiridas en los diferentes ámbitos: económico, político, de la seguridad y paz, etc.

Fuente: Cuadro del programa Valores Éticos BOE el 3 de enero de 2015

Partiendo de este contenido, se realiza una aproximación a diversas editoriales para constatar el nivel de aplicación:

- Anaya (2015): tratan las guerras en el mundo, genocidios, hambruna, ecología, niños soldado, cascos azules, la OTAN, etc. En otro libro de Anaya 2015 se

<sup>10</sup> En cuarto de la ESO se profundiza en el tema de la defensa y la seguridad a través de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los compromisos a nivel nacional e internacional identificando y evaluando el peligro de las nuevas amenazas, conocer la Constitución Española, a las fuerzas armadas, etc.

amplía con nuevos términos relacionados con la defensa: la era atómica, el analfabetismo digital, el espionaje digital, etc. Anaya 2016. Artículo 97 de la Constitución: El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado, el Estado cuenta con las fuerzas de seguridad, los distintos cuerpos de Policía..., etc.

- Edelvives (2015): Derechos y deberes de los españoles. Título I. Defensa del país (Artículo 30). 1 Los españoles tienen el derecho y el deber de defender a España, etc.
- Santillana (2015, 2016): los términos relacionados directamente con defensa: ¿En qué se gastan mis impuestos? En mantener las fuerzas de seguridad del Estado como la Policía, la Guardia Civil o el Ejército (...), servicio militar (Tomás Moro). Se trata la guerra de Libia, la bomba atómica, el Holocausto, los atentados de Londres, la crisis migratoria del Mediterráneo, guerra de Vietnam, etc.
- S.M (2016): aspectos tratados, la Declaración Universal de Derechos Humanos (seguridad y paz), genocidios, terrorismo, conflictos internacionales: guerra y paz, la Unión Europea como ejemplo de superación de conflictos, etc.
- Tabarca (2015, 2016): según el artículo 30 de la Constitución Española, se establecen las siguientes obligaciones o deberes de los ciudadanos: los españoles tienen el derecho y el deber de defender a España. En situaciones de emergencia mediante ley podrán regularse los deberes de los ciudadanos en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública. Se aborda como temas: los derechos humanos en la Unión Europea (valores paz, seguridad, etc.), derechos humanos, ONG's y ébola, progreso científico y tecnológico en interés de la paz, medio ambiente, etc.
- Teide (2015): Los derechos y deberes de la Constitución española y en la DUDH. El artículo 30 de la CE trata del «derecho y el deber» de los españoles de defender España, y de la obligación de colaborar en caso de catástrofe o riesgos públicos graves, la Unión Europea: historia, objetivos y estructura (promover la paz/ofrecer espacio de seguridad). Temas: fuerza, violencia, guerra, Derechos y Deberes de los ciudadanos en la CE y en la DUDH, medio ambiente, etc.
- Tría (2015): aborda aspectos relacionados con habilidades y actitudes sociales, actitud positiva, igualdad, la ética de Sócrates, epicúrea, kantiana, etc.

En resumen, no todos los alumnos cursarían la asignatura Valores Éticos, por lo que los contenidos incluidos en esta asignatura sobre defensa y seguridad no serían seguidos por los alumnos que eligieran Religión; y por otro lado, se puede constatar que no todas las editoriales incluyen los aspectos propuestos en el currículum o lo hacen de manera parcial.

#### **4. LA FORMACIÓN DEL PROFESORADO**

En los acuerdos de ambos países aparece la formación del profesorado como un eje a seguir. Aunque son los profesores de Historia y Geografía los que impartirían generalmente EMC/Valores Éticos, se apela a una formación general. Las vías de impartir la formación de ambos países se analizan a continuación.

##### **4.1 La formación del profesorado francés**

En los protocolos de acuerdo firmados en Francia se propondrían diversas formas de formación del profesorado, si bien, uno de los pilares sería el Trinomio Académico (*Trinôme Académique*) una organización que se forma en los años ochenta en cada región administrativa aplicando el protocolo 1982, caracterizada por su descentralización y estar bajo la autoridad de tres figuras: el rector de la academia, la autoridad militar territorial y del presidente de la asociación regional de auditores del Instituto de Altos Estudios de Defensa Nacional (*Institut des Hautes Études de Défense Nationale*, IHEDH, en sus siglas en francés).

Cada Trinomio tiene como objetivo acompañar en las tres etapas de la trayectoria ciudadana (enseñanza, censo y Día de la Defensa y Ciudadanía). Entre sus objetivos se encuentra participar en la formación inicial y continua en la materia de seguridad y defensa<sup>11</sup>, promover los valores del espíritu de la defensa y seguridad nacional en los alumnos, animar a jóvenes y docentes, a participar en proyectos relacionados con la defensa, etc. También organizan coloquios, conferencias, elaboran materiales, etc. pudiéndose seguir las propuestas de cada Trinomio en su página web – así como los balances de actividad anuales – teniendo como misión la formación inicial y continua del profesorado.

---

<sup>11</sup> Algunos ejemplos para ilustrarlo: la academia de Estrasburgo en estos últimos años ha tratado la defensa global, el ciberespacio, la piratería marítima, las guerras del siglo XX, etc. La academia de Grenoble ha tratado temas como amenazas, conflictos, combatientes y no combatientes en las guerras actuales, derecho, guerra y justicia, etc. La academia de Nancy, la energía en el s.XXI, el papel de la defensa, desafíos y riesgos del s-XXI, etc. Así mismo, existen unos boletines anuales.

Además de los Trinomios Académicos, existen otras organizaciones implicadas en la formación del profesorado. Algunos ejemplos se encontrarían en los dos últimos protocolos de acuerdo,

- Protocolo de acuerdo de 2007: el Institut Universitaire de Formation des Maîtres (IUFM), en la actualidad denominado Institut National Supérieur du Professorat et de l'Éducation (INSPE), l'École Supérieure de l'Éducation Nationale (ESEN), actualmente Institut des Hautes Études de l'Éducation et de la Formation (IH2EF), el Service Culture Éditions Ressources pour l'Éducation Nationale (SCEREN), el Institut des Hautes Études de la Défense Nationale (IHEDN), etc.

- Protocolo de acuerdo de 2016, l'École Supérieure du Professorat et de l'Éducation (ESPE), la Direction Générale de l'Enseignement Scolaire (DGESCO), Direction de la Mémoire du Patrimoine et des Archives (DMPA), Établissement Publics Locaux d'Enseignement (EPL), Office Nationale des Anciens Combattants et Victimes de Guerre (ONACVG), etc.

Por lo tanto, existirían numerosos organismos que permitirían colaborar en la formación inicial y continua del profesorado, siendo el *Trinôme Académique* uno de los organismos de referencia.

#### **4.2 La formación del profesorado español**

En el caso español no se ha creado ningún organismo/institución específico, no obstante en el Acuerdo Marco Interministerial de 2015 se plantea la colaboración entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Educación, las Comunidades Autónomas, Entidades Locales, personas públicas o privadas.

Siguiendo estos criterios en España se ha formado a profesores de algunas comunidades autónomas. Como ejemplos de cursos, señalar los siguientes:

- La Consejería de Educación de Castilla la Mancha tras reunirse con el Instituto Español de Estudios Estratégicos (en adelante, IEEE) dependiente del Ministerio de Defensa, acordó en el año 2014 – antes de la firma del acuerdo – impartir a través del Centro Regional del Profesorado (CRFP) un curso sobre geoestrategia, riesgos y amenazas, etc.,
- En Castilla León, se impartirían en Valladolid,

- La Consejería de Educación de Murcia también acordó realizar estos cursos bajo el título «La cultura de la paz, la seguridad y la defensa: una responsabilidad compartida», celebrándose el año 2019 la III edición.
- En Zaragoza, bajo el título «La cultura de la paz, seguridad y defensa; una responsabilidad compartida».
- En Oviedo con el título «Estrategias para la seguridad y la paz: nuevos escenarios» para el año 2018, en Madrid se inicia en 2014 la formación «Ciudadanos conscientes en un mundo en conflicto», etc.

Aunque no se han enumerado todas las comunidades en las que se ha impartido, se podría afirmar que son cursos anuales, para un grupo reducido de profesores (25-40 aproximadamente) con una duración variable que podría tener como media tres horas durante 6 días.

Por lo tanto, si bien se ha iniciado una formación del profesorado, esta quedaría todavía enmarcada en un nivel incipiente.

## **5. CONCLUSIONES**

La sensación de seguridad que empezaría a tener la población tras el fin de la segunda guerra mundial, la suspensión del servicio militar obligatorio en Francia en 1997 y España en el año 2001, serían algunos de los factores que llevarían a una pérdida progresiva de la cultura de seguridad y defensa. Para paliar dicha situación, ambos países pondrían en marcha diversas líneas de actuación, entre las cuales se encontraría la firma de acuerdos entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Educación, teniendo como ejes de actuación, entre otros, la inclusión de los conocimientos de defensa y seguridad en el currículum educativo y la formación del profesorado en dicha materia.

En los cinco protocolos de acuerdo firmados en 1982, 1989, 1995, 2007 y 2016 entre el Ministerio de Defensa y el de Educación se encontrarían ambos ejes. Una aproximación al currículum del curso de *Troisième* a través de la asignatura *Enseignement Moral et Civique*, permitiría constatar que aparecen los grandes principios que rigen la Defensa Nacional, los compromisos europeos e internacionales de Francia. Así mismo, el análisis de los libros de texto de dicha asignatura a través de las principales editoriales, Belin, Hachette, Hatier, Lelivrescolaire, Magnard, Nathan, pone de relevancia la aplicación del currículum señalado.

Además, respecto a la formación del profesorado, piedra angular que permitiría transmitir los conocimientos en defensa y seguridad al alumnado, se encontraría la creación en los años ochenta del denominado *Trinôme Académique*, compuesto por el rector de la academia, la autoridad militar territorial y del presidente regional de auditores del Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional, un organismo con múltiples misiones, una de ellas, la formación inicial y continua del profesorado, y cuyo trabajo se puede seguir en las páginas webs de cada departamento (*Académie*). Si bien, se complementaría con otros organismos.

En el caso español, pese a que la Directiva de 2002 por la que se creó el Plan Director de Cultura de Defensa, ya apuntaba como objetivos la inclusión en los libros de texto de aspectos relacionados con la defensa y la seguridad, así como la formación del profesorado, no será hasta el año 2015, cuando se firme entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte el Acuerdo Marco Interministerial.

La asignatura de Valores Éticos de Tercero de la ESO, se propone para la inclusión de los temas de defensa y seguridad, pese a que es una asignatura específica, es decir, sería cursada por aquellos alumnos que no hubieran elegido religión. En el currículum se apunta a los conocimientos de los derechos y deberes de los ciudadanos, a través de algunos de los artículos de la Constitución, refiriéndose el artículo 30 al derecho y el deber de los españoles a defender España. Una vez analizados los libros de texto de la asignatura Valores Éticos, a través de las editoriales Anaya, Edelvive, Santillana, S.M, Tabarca, Teide, Tría, se constata que no todas las editoriales incluyen dicho temario.

Por otro lado, la formación del profesorado, si bien habría iniciado su trayectoria – incluso antes de la firma del acuerdo –, consistiría en cursos anuales, dirigidos a un grupo reducido, aunque de manera progresiva se intenta llegar a más docentes a través de cursos on line.

Por consiguiente, se podría afirmar que la aplicación de los protocolos de acuerdo entre el ministerio de defensa y el ministerio de educación francés tendría un nivel alto de aplicación si tenemos en cuenta que todas las editoriales contienen aspectos relacionados con la defensa y la seguridad nacional y los profesores cuentan con el apoyo, entre otros, del *Trinôme Académique*. Y, por otra parte, la aplicación del acuerdo marco interministerial en España, indicaría un bajo nivel de aplicación en el currículum, teniendo en cuenta que no todas las editoriales incluyen los aspectos referidos a la defensa y la seguridad, y también un nivel bajo respecto a la formación inicial y continua de los

profesores, si se tiene en cuenta los grupos-frecuencia de los cursos, por lo que se requeriría un estudio para conocer las causas que estarían imposibilitando la aplicación del mismo.

Por lo tanto, se confirma la hipótesis planteada en el inicio del presente análisis: si bien ambos países tomaron conciencia de la necesidad de que la sociedad tuviera conocimientos sobre defensa y seguridad a través del sistema educativo hace más de dos décadas, en Francia se constata-un alto nivel de aplicación y en España por su parte, se constata una baja aplicación.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CASAS ÁLVAREZ, F.J. (2012). La defensa en los libros escolares de la asignatura educación para la ciudadanía. *Boletín del Instituto Español de Estudios Estratégicos*.
- CASAS ÁLVAREZ, F.J.; DE LA ESPERANZA, J.M. (2007). La defensa, compromiso cívico y solidario al servicio de la paz. *Instituto Español de Estudios Estadísticos*.
- GARCÍA SÁNCHEZ, J. (2015). *La necesidad de un plan de acción renovado para la política cultural del Ministerio de Defensa. El valor de la institución*, pp. 161-221. Instituto Español de Estudios Estratégicos (2015). Cuadernos de estrategia 172. Cultura de Seguridad y Defensa: fundamentos y perspectiva de mejora. Ministerio de Defensa.
- INSTITUT DES HAUTES ETUDES DE DEFENSE NATIONALE (1980). L'Ésprit de défense, *ARI19*.
- IZQUIERDO ALBERCA, M.J. (2019). Metalibro. Una herramienta para llevar Cultura de Seguridad y Defensa al aula. *Boletín Instituto Español de Estudios Estratégicos*, [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_informativos/2019/DIEEEI02\\_2019MJOSE-metalibro.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2019/DIEEEI02_2019MJOSE-metalibro.pdf)
- IZQUIERDO ALBERCA, M.J. (2015). Seguridad y Defensa en la educación Primaria y Secundaria: Acuerdo marco. *Boletín Instituto Español de Estudios Estratégicos*, [https://www.defensa.gob.es/portaldcultura/Galerias/ficheros/2016\\_AnalAcuMarcoSegDefEducaPrimSecund.pdf](https://www.defensa.gob.es/portaldcultura/Galerias/ficheros/2016_AnalAcuMarcoSegDefEducaPrimSecund.pdf)
- KHAN, P. (2016). De Ferry à Peillon. Réflexion sur l'éducation moral à l'école. *Le Télémaque*, vol. 50, n°2, pp. 155-160, <https://www.cairn.info/revue-le-telemaque-2016-2-page-155.htm>
- KHAN, P. (2015). L'enseignement moral et civique : vain projet ou ambition légitime ? Éléments pour un débat, *Carrefours de l'Éducation*, pp.185-202.
- LAGUNA SANQUIRICO, F. (2014). Reflexiones sobre el problema de la cultura de defensa. *Boletín del Instituto Español de Estudios Estratégicos*.
- LECOQ, T. (2018). *Enseigner la défense*. Ministère des armes, <http://nemrod-ecds.com/wp-content/uploads/2018/12/1-Livret.pdf>
- MILIA-MARIE-LUCIE, M. (2011). Un exemple de sensibilisation aux missions de l'armée : la Journée Défense et Citoyenneté en Martinique, *Pyramides*.
- PUELLES BENITEZ, M.DE (2007). *Política y educación en la España contemporánea*. (2ª ed.). Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- ROBERT, J. (1987). *L'Esprit de défense*. Ed. Económica.
- TIANA, A. (2002). *Reconstrucción de los sistemas educativos después de la Segunda Guerra Mundial*. En A. TIANA ; G. OSSENBACH Y F. SANZ. (COORDS.). *Historia de la Educación (Edad Contemporánea)*. Madrid: Universidad Nacional de Edición a Distancia.
- VIÑAO, A. (2002). *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas*. Madrid. Morata.

#### ANEXO BIBLIOGRÁFICO

- ACADEMIE D'AIX-MARSEILLE (n.d). *Trinômes Académiques*, [http://www.pedagogie.ac-aix-marseille.fr/jcms/c\\_10459526/fr/trinomes-academiques](http://www.pedagogie.ac-aix-marseille.fr/jcms/c_10459526/fr/trinomes-academiques)
- ACADEMIE DE CLEMOND FERRAND (n.d). Trinôme Académique. *Convention-cadre de coopération 2017-2020*, [http://www.ac-clermont.fr/fileadmin/user\\_upload/Actions\\_Educative/Education\\_a\\_la\\_defense/2017\\_02\\_03\\_Convention\\_Trin%C3%B4me\\_acad%C3%A9mique\\_cadre\\_de\\_coop%C3%A9ration\\_2017-2020.pdf](http://www.ac-clermont.fr/fileadmin/user_upload/Actions_Educative/Education_a_la_defense/2017_02_03_Convention_Trin%C3%B4me_acad%C3%A9mique_cadre_de_coop%C3%A9ration_2017-2020.pdf)
- ACADEMIE DE LIMOGES (n.d). *Colloque inter académies des trinômes du sud ouest 2016*, <http://www.ac-limoges.fr/cid117108/colloque-inter-academies-des-trinomes-du-sud-ouest-2016.html>
- ACADEMIE DE TOULOUSE (n.d). *Le Trinôme académique*, <http://www.ac-toulouse.fr/cid116219/le-trinome-academique.html>
- ALLIOT-MARIE, M.; ROBIEN, G. (2007). *Protocole d'accord*. Ministère de la Défense, Ministère de l'Éducation Nationale, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche.
- ASSOCIATION DES AUDITEURS IHEDN REGION PARIS ILE-DE-FRANCE (n.d). *Trinômes Académiques*, <https://www.ihedn-arparisidf.org/vie-de-lassociation/trinomes-academiques/>
- AZNAR, J.M. (1996). *Directiva de Defensa Nacional 1/96*. Ministerio de Defensa, Gobierno de España.
- BAYROU, F.; LEOTARD, F. (1995). *Protocole d'accord du 11 avril 1995*. Ministère de l'Éducation Nationale, Ministère de la Défense.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLÓGICAS (2015). *La Defensa nacional y las Fuerzas Armadas (XI)*, estudio n°3110, [http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3100\\_3119/3110/es3110mar.pdf](http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3100_3119/3110/es3110mar.pdf)
- CPR OVIEDO (n.d). *Estrategias para la seguridad y la paz: nuevos escenarios*, <https://cprovidio.es/estrategias-para-la-seguridad-y-la-paz-nuevos-escenarios>
- TRILLO FIGUEROA, F. (2002). *Plan Director de Cultura de Defensa*. Ministerio de Defensa.
- JOSPIN, L. ; CHEVENEMENT, J.P. (1989). *Protocole d'accord du 25 janvier 1989*. Ministère de l'éducation nationale de la jeunesse et des sports, Ministère de la Défense.
- JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN, CFIE VALLADOLID (n.d). *Una educación para la paz y la seguridad*, <http://cfievalladolid.centros.educa.jcyl.es/sitio/upload/unaeducacionpaz.pdf>
- LONGUET, G. ; WAUQUIEZ, L. (2012). *Protocole signé le 20 avril 2012 pour le développement et la promotion de l'esprit de défense*, Ministère de la défense et des anciens combattants. Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche.
- MINISTERE DE L'ÉDUCATION NATIONALE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS (2015). *Programme d'enseignement moral et civique. École élémentaire et collège*, <https://www.education.gouv.fr/bo/15/Special6/MENE1511645A.htm>
- MINISTERE DE L'ÉDUCATION NATIONALE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE (2015). *Programmes d'enseignement moral et civique*, Bulletin Officiel spécial n° 6 du 25 juin 2015, [http://www.education.gouv.fr/pid285/bulletin\\_officiel.html?pid\\_bo=32675](http://www.education.gouv.fr/pid285/bulletin_officiel.html?pid_bo=32675)
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE (2015). *REAL DECRETO 1105/2014, DE 26 DE diciembre, por el que se establece el currículo básico de la Educación Secundaria Obligatoria y del Bachillerato*, BOE el 3 de enero de 2015, <https://www.boe.es/boe/dias/2015/01/03/pdfs/BOE-A-2015-37.pdf>
- MINISTERIO DE DEFENSA, CESEDEN (2018). *Inauguración del curso para profesores de Madrid «Ciudadanos conscientes en un mundo en conflicto» IV Edición*, [https://www.defensa.gob.es/ceseden/ceseden/actividades/noticias/noticias/2018/2018\\_04\\_Inauguracion\\_Curso\\_para\\_profesores\\_CAM.html](https://www.defensa.gob.es/ceseden/ceseden/actividades/noticias/noticias/2018/2018_04_Inauguracion_Curso_para_profesores_CAM.html)
- MORENÉS EULATE, P.; MÉNDEZ DE VIGO Y MONTOJO, I. (2015). «Acuerdo Interministerial entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, para contribuir a mejorar el conocimiento de la seguridad y la defensa en los distintos niveles educativos». Ministerio de Defensa, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.
- PORTAL DE FORMACIÓN DEL PROFESORADO DE ARAGÓN (n.d). *Actividad: La cultura de la paz, seguridad y defensa; una responsabilidad compartida*,

<http://formacionprofesorado.aragon.es/actividad-la-cultura-de-la-paz-seguridad-y-defensa-una-responsabilidad-compartida/>

REGIÓN DE MURCIA (n.d). *Aula Teleformación Profesorado. La cultura de la paz, la seguridad y la defensa. IV: una responsabilidad compartida,*

[https://teleformacion.murciaeduca.es/course/info.php?id=5388&lang=es\\_es](https://teleformacion.murciaeduca.es/course/info.php?id=5388&lang=es_es)

SAVARY, A. ; HERNU, CH. (1982). *Protocole d'accord du 23 septembre 1982.* Ministère de l'Éducation Nationale, Ministère de la Défense.

VALLAUD-BELKACEM, N. (2015). *Toutes les mesures pour une grande mobilisation de l'École pour les valeurs de la République,* <https://www.najat-vallaud-belkacem.com/2015/01/22/toutes-les-mesures-pour-une-grande-mobilisation-de-lecole-pour-les-valeurs-de-la-republique/>

# LOS DATOS SANITARIOS EN EL PROCESO CON ESPECIAL INCIDENCIA EN EL PROCESO PENAL

## HEALTH DATA IN THE PROCESS WITH SPECIAL IMPACT ON THE CRIMINAL PROCESS

Esther Comis Díez<sup>1</sup>

25 de abril de 2021

### RESUMEN

Los datos sanitarios son datos personales que gozan de una especial protección y son expresión del Derecho fundamental a la intimidad. De ahí surge el interés en su estudio como materia clasificada, que en multitud de ocasiones se incorpora a un proceso judicial. El presente artículo versa sobre el tratamiento de los citados datos centrándose en el proceso penal. Todo ello tanto desde el prisma del que aporta el dato sanitario, como su tratamiento por el Juez y el letrado de la administración de justicia y, finalmente su admisión como prueba y entrega a las partes intervinientes. Para ello, se examinan las diversas legislaciones aplicables y se expone un caso real planteado en la jurisdicción militar en el que no se respetó la confidencialidad de los datos médicos y la respuesta judicial a ello en el seno de un procedimiento.

**PALABRAS CLAVES:** datos sanitarios, información médica, confidencialidad, valoración judicial, prueba pericial.

### ABSTRACT

Health data are personal data that enjoy special protection and are an expression of the fundamental right to privacy. Hence arises the interest in its study as a classified matter that in many occasions is incorporated into a judicial process. This article deals with the treatment of such data, focusing on criminal proceedings. All this from the point of view of the person who provides the health data, as well as its treatment by the judge and the court clerk and, finally, its admission as evidence and delivery to the intervening parties. For this purpose, the different applicable legislations are examined and a real case raised in the military jurisdiction in which the confidentiality of the medical data was not respected and the judicial response to it within a proceeding is exposed.

**KEYWORDS:** health data, medical information, confidentiality, judicial assessment, expert evidence

---

<sup>1</sup> Doctoranda en Seguridad Internacional (IUGM-UNED), licenciada en Derecho por la Universidad de Málaga, Máster en Paz, Seguridad y Defensa por el IUGM.  
Phd Student in International Security (IUGM-UNED), Bachelor Degree in Law (University of Málaga) and Master in Peace, Security and Defense (IUGM)

## **1. INTRODUCCIÓN: APROXIMACIÓN A LOS CONCEPTOS BÁSICOS**

Cuando nos referimos a los datos sanitarios en el proceso penal, estamos aludiendo no sólo a la historia clínica, sino también a los informes periciales médicos y más específicamente psiquiátricos y los informes periciales psicológicos.

Lo anterior nos obliga en primer lugar a acercarnos a las definiciones legales de los diversos tipos de documentación que engloban los datos sanitarios.

En este sentido el artículo 14 de la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica, establece el concepto de historia clínica, así como deber de su archivo indicando que:

1. La historia clínica comprende el conjunto de los documentos relativos a los procesos asistenciales de cada paciente, con la identificación de los médicos y de los demás profesionales que han intervenido en ellos, con objeto de obtener la máxima integración posible de la documentación clínica de cada paciente, al menos, en el ámbito de cada centro.

2. Cada centro archivará las historias clínicas de sus pacientes, cualquiera que sea el soporte papel, audiovisual, informático o de otro tipo en el que consten, de manera que queden garantizadas su seguridad, su correcta conservación y la recuperación de la información.

3. Las Administraciones sanitarias establecerán los mecanismos que garanticen la autenticidad del contenido de la historia clínica y de los cambios operados en ella, así como la posibilidad de su reproducción futura. 4. Las Comunidades Autónomas aprobarán las disposiciones necesarias para que los centros sanitarios puedan adoptar las medidas técnicas y organizativas adecuadas para archivar y proteger las historias clínicas y evitar su destrucción o su pérdida accidental<sup>2</sup>.

En cuanto a la documentación que compone dicha historia clínica, el artículo 15 de la citada Ley 41/2002 hace una enumeración al respecto, señalando que

La historia clínica tendrá como fin principal facilitar la asistencia sanitaria, dejando constancia de todos aquellos datos que, bajo criterio médico, permitan el conocimiento veraz y actualizado del estado de salud. El contenido mínimo de la historia clínica será el siguiente: a) La documentación relativa a la hoja clínico-estadística. b) La autorización de ingreso. c) El informe de urgencia. d) La anamnesis y la exploración física. e) La evolución. f) Las órdenes médicas. g) La hoja de interconsulta. h) Los informes de exploraciones complementarias. i) El consentimiento informado. j) El informe de anestesia. k) El informe de quirófano o de registro del parto. l) El informe de anatomía patológica. m) La evolución y planificación de cuidados de enfermería. n) La aplicación terapéutica de enfermería. ñ) El gráfico de constantes. o) El informe clínico de alta.

En caso de nacimientos incorporará, además de la información a la que hace referencia este precepto, los resultados de las pruebas biométricas, médicas o analíticas que resulten, en su caso, necesarias para determinar el vínculo de filiación con la madre.

Respecto a la definición de informe médico pericial, Juan Calixto Galán Cáceres en una exposición sobre la prueba pericial médica indica que:

---

<sup>2</sup> Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica

Con el nombre de peritación médico legal, o por la pericial médica, define el médico forense José María Montero Juanes a todas aquellas actuaciones periciales médicas mediante las cuales se asesora a la administración de justicia sobre algún punto de naturaleza médica o biológica. Es la manifestación más genuina de la medicina legal y a su través desarrolla su función el perito médico legal -Gisbert Calabuig- (Galán Cáceres, 2013).

#### Artículo 14. Definición y archivo de la historia clínica:

1. La historia clínica comprende el conjunto de los documentos relativos a los procesos asistenciales de cada paciente, con la identificación de los médicos y de los demás profesionales que han intervenido en ellos, con objeto de obtener la máxima integración posible de la documentación clínica de cada paciente, al menos, en el ámbito de cada centro.

2. Cada centro archivará las historias clínicas de sus pacientes, cualquiera que sea el soporte papel, audiovisual, informático o de otro tipo en el que consten, de manera que queden garantizadas su seguridad, su correcta conservación y la recuperación de la información.

3. Las Administraciones sanitarias establecerán los mecanismos que garanticen la autenticidad del contenido de la historia clínica y de los cambios operados en ella, así como la posibilidad de su reproducción futura.

4. Las Comunidades Autónomas aprobarán las disposiciones necesarias para que los centros sanitarios puedan adoptar las medidas técnicas y organizativas adecuadas para archivar y proteger las historias clínicas y evitar su destrucción o su pérdida accidental.

## 2. LOS DATOS SANITARIOS COMO DATOS PROTEGIDOS, SU REGULACIÓN

La protección de Datos personales es un derecho fundamental reconocido en el artículo 18.4 de la Constitución Española que establece 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» y regulado por el Reglamento (UE) 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 (Reglamento general de protección de datos-RGPD), y la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD).

El RGPD en su considerando 35 establece que

Entre los datos personales relativos a la salud se deben incluir todos los datos relativos al estado de salud del interesado que dan información sobre su estado de salud física o mental pasado, presente o futuro. Se incluye la información sobre la persona física recogida con ocasión de su inscripción a efectos de asistencia sanitaria, o con ocasión de la prestación de tal asistencia, de conformidad con la Directiva 2011/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo ( 1 ); todo número, símbolo o dato asignado a una persona física que la identifique de manera unívoca a efectos sanitarios; la información obtenida de pruebas o exámenes de una parte del cuerpo o de una sustancia corporal, incluida la procedente de datos genéticos y muestras biológicas, y cualquier información relativa, a título de ejemplo, a una enfermedad, una discapacidad, el riesgo de padecer enfermedades, el historial médico, el tratamiento clínico o el estado fisiológico o biomédico del interesado, independientemente de su fuente, por ejemplo un médico u otro profesional sanitario, un hospital, un dispositivo médico, o una prueba diagnóstica in vitro.

La definición legal de datos relativos a la salud se recoge en su artículo 4.15 como «datos personales relativos a la salud física o mental de una persona física, incluida la prestación de servicios de atención sanitaria, que revelen información sobre su estado de salud».

En el ámbito interno se ha promulgado la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD), en cuyo artículo 5 establece como deber fundamental en la protección de los datos personales el deber de confidencialidad previsto en el artículo 5.1f) del RGPD al que hay que sumar el deber de secreto profesional (como es en el caso de los datos médicos) junto con el principio del consentimiento del interesado (Si bien este no será necesario como luego analizaremos para determinadas actuaciones judiciales).

Junto a esta regulación general la propia LOPDGDD dedica su Disposición adicional decimoséptima al Tratamientos de datos de salud. 1. Se encuentran amparados en las letras g), h), i) y j) del artículo 9.2 del Reglamento (UE) 2016/679 los tratamientos de datos relacionados con la salud y de datos genéticos que estén regulados en las siguientes leyes y sus disposiciones de desarrollo:

- a) La Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.
- b) La Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales
- c) La Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica.
- d) La Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud.
- e) La Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias.
- f) La Ley 14/2007, de 3 de julio, de Investigación biomédica.
- g) La Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública.
- h) La Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras.
- i) El texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los 105 medicamentos y productos sanitarios, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio.
- j) El texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2013 de 29 de noviembre.

Finalmente, en el ámbito del proceso penal, hay que tener en cuenta que la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial dedica el Capítulo I bis, del Título III del Libro III, Del régimen de los juzgados y Tribunales, artículos 236 bis a 236 decies a la protección de datos de carácter personal en el ámbito de la Administración de Justicia, y finalmente, toda la regulación sobre la admisión de pruebas y las pruebas periciales en el Real Decreto de 14 de septiembre de 1882, por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

### **3. EL ACCESO JUDICIAL A LOS DATOS SANITARIOS, SU INCORPORACIÓN AL PROCESO PENAL**

#### **3.1 El acceso a los datos**

El acceso a los datos y documentos de la historia clínica queda sujeto a los principios propios que rigen para los datos personales previstos en el artículo 5 del RGPD, esto es:

- Principio de exactitud: de acuerdo con el artículo 4 de la Ley Orgánica de Protección de datos (LOPD) y al artículo 5.1.d) del Reglamento (UE) 2016/679 los datos serán exactos y, si fuere necesario, actualizados.
- Principio de licitud transparencia y lealtad en su tratamiento.
- Principio de minimización de datos, esto es, que los datos deben ser adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados y, en el caso del proceso penal, de mínima información en la remisión de la historia clínica a los procedimientos penales.
- Principio de limitación de la finalidad que implica, por una parte, la obligación de que los datos sean tratados con una finalidad determinada, explícita y legítima y, por otra, que se prohíbe que los datos recogidos para unos fines sean tratados posteriormente de una manera incompatible con los mismos.

En lo relativo al proceso penal resulta aplicable en este ámbito el artículo 22.3 de la LOPDGDD que establece que «La recogida y tratamiento por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de los datos, a que hacen referencia los apartados 2 y 3 del artículo 7, podrán realizarse exclusivamente en los supuestos en que sea absolutamente necesario para los fines de una investigación concreta». De ahí que no es admisible una recogida indiscriminada, generalizada o abstracta de datos sanitarios para incorporarlos al proceso penal.

- Principio de confidencialidad, previsto en el artículo 5.1 de la LOPD: «Los responsables y encargados del tratamiento de datos así como todas las personas que intervengan en cualquier fase de este estarán sujetas al deber de confidencialidad al que se refiere el artículo 5.1.f) del Reglamento (UE) 2016/679», añadiendo en su apartado 2 que «La obligación general señalada en el apartado anterior será complementaria de los deberes de secreto profesional de conformidad con su normativa aplicable».

Finalmente, deben ser mantenidos de forma que se permita la identificación de los interesados durante no más tiempo del necesario para los fines del tratamiento de los datos personales y protegido su conservación con las adecuadas medidas de seguridad.

Por lo que se refiere al acceso a la historia clínica el artículo 16.3 de la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica modificado por la disposición final novena de la LOPDGDD prescribe que el acceso a la historia clínica con fines judiciales, epidemiológicos, de salud pública, de investigación o de docencia, se rige por lo dispuesto en la legislación vigente en materia de protección de datos personales, y en la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, y demás normas de aplicación en cada caso. El acceso a la historia clínica con estos fines obliga a preservar los datos de identificación personal del paciente, separados de los de carácter clínico asistencial, de manera que, como regla general, quede asegurado el anonimato, salvo que el propio paciente haya dado su consentimiento para no separarlos.

### **3.2 El tratamiento de los datos**

En cuanto al tratamiento de los datos hay que señalar que partir que el artículo 2.2 del RGPD excluye de su ámbito de aplicación el tratamiento de datos personales en el ámbito penal indicando que:

El presente Reglamento no se aplica al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes con fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales, o de ejecución de sanciones penales, incluida la de protección frente amenazas a la seguridad pública y su prevención

Estos tipos de tratamientos no han tenido transposición al Derecho interno español, por lo que la disposición adicional cuarta de la LOPDGDD deja vigente algunos artículos de la antigua Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, y en particular el artículo 22.

No obstante lo anterior, hay artículos que se refieren a los datos personales sanitarios en los procesos judiciales. El artículo 9 del RGPD prescribe en su apartado 1 la prohibición del tratamiento de los datos personales que revelen el origen étnico o racial, las opiniones políticas, las convicciones religiosas o filosóficas, o la afiliación sindical, y el tratamiento de datos genéticos, datos biométricos dirigidos a identificar de manera unívoca a una persona física, datos relativos a la salud o datos relativos a la vida sexual o las orientaciones sexuales de una persona física, para a continuación excluir de dicha prohibición (artículo 9.2.f) los casos en que «el tratamiento es necesario para la formulación, el ejercicio o la defensa de reclamaciones o cuando los tribunales actúen en ejercicio de su función judicial».

Ahora bien, la obtención y aportación de un dato sanitario a la causa por una de las partes, o por el Juez mediante la solicitud de pruebas suponen operaciones de tratamiento, si bien en este caso no será necesario el consentimiento del interesado de conformidad con lo indicado en el artículo 236 quater «De conformidad con lo dispuesto en el artículo 11.2 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, no será necesario el consentimiento del interesado para que los Tribunales procedan al tratamiento de los datos en el ejercicio de la potestad jurisdiccional, ya sean éstos facilitados por las partes o recabados a solicitud del propio Tribunal, sin perjuicio de lo dispuesto en las normas procesales para la validez de la prueba»<sup>3</sup>.

Asimismo, también se considera tratamiento de datos el cumplimiento por parte del Letrado de la Administración de Justicia de sus funciones de expedir copias o testimonios de dicha documentación regulado en el artículo 234 de la LOPJ que prescribe que

Los Letrados de la Administración de Justicia y funcionarios competentes de la Oficina judicial facilitarán a los interesados cuanta información soliciten sobre el estado de las actuaciones judiciales, que podrán examinar y conocer, salvo que sean o hubieren sido declaradas secretas o reservadas conforme a la ley

o bien proporcionar información cuando ésta es requerida por terceros que demostraran un interés en la causa sin haber sido parte de la misma prevista y regulada

---

<sup>3</sup> En el artículo la LOPJ en relación con el RGPD, (disponible en <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Autoridad-de-control-de-proteccion-de-datos/Normativa/LOPJ/>) se establece respecto al artículo 236 quater que «El artículo 11 de la LOPD ha quedado desplazado por el artículo 6 del RGPD. Tanto los supuestos que legitiman el tratamiento de datos como las posibles comunicaciones se articulan a través del artículo 6. Concretamente, el apartado que permitiría la habilitación para el tratamiento de datos sería el artículo 6.1.e) relativo al tratamiento para es necesario para el cumplimiento de una misión en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable. Asimismo, también resulta aplicable lo referente a las categorías especiales de datos y más concretamente el artículo 9.2.f) «el tratamiento es necesario para la formulación, el ejercicio o la defensa de reclamaciones o cuando los tribunales actúen en ejercicio de su función judicial».

en el artículo 235 de la citada Ley Orgánica pero con las precauciones contenidas en el artículo 235 bis que dispone:

Sin perjuicio de lo establecido en el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 236 quinquies y de las restricciones que, en su caso, pudieran establecerse en las leyes procesales, el acceso al texto de las sentencias, o a determinados extremos de las mismas, o a otras resoluciones dictadas en el seno del proceso, sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda. En todo caso se adoptarán las medidas necesarias para evitar que las sentencias y el resto de resoluciones dictadas en el seno del proceso puedan ser usadas con fines contrarios a las leyes.

Como dice Joaquín Delgado Martín:

Surgen, por un lado, obligaciones para todos los agentes y autoridades públicas que intervienen en el proceso, relacionadas con su respectivo ámbito de competencias; y, por otra lado, también se abre un campo de responsabilidades del Abogado en relación con los datos aportados por su cliente, tanto propios como de las contrapartes, a las que ha de prestarse una especial atención porque pueden generar consecuencias ante la Agencia Española de Protección de Datos (procedimiento por infracción de la normativa de protección de datos), pero también en el propio proceso judicial (posible aplicación del art.11.1 LOPJ -EDL 1985/8754- en relación con la obtención del dato con infracción del art.18.4 Const -EDL 1978/3879-) (Delgado Martín, 2019).

Cuando el dato personal es de la parte que lo aporta, no se plantean problemas ni de consentimiento, ni de licitud en su obtención, ni vulneración por ende del derecho fundamental del artículo 18.4 de la Constitución. Sin embargo, cuando se aportan datos de la parte contraria habrá que analizar la licitud y si se obtuvo o no con el consentimiento de ésta última parte y en el caso de que este consentimiento no hubiera concurrido, habrá que poner en la balanza por un lado la licitud de la cesión del dato y por otro el derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24 de la Constitución.

#### **4. ESTUDIO DE UN CASO REAL**

En la exposición de este caso se ha omitido toda referencia a datos que pudieran dar lugar a relacionarlos con personas determinadas como pudiera ser el núm. de sumario, juzgado instructor y los nombres del procesado y la denunciante.

Los antecedentes de hecho son los siguientes: en la tramitación de un sumario instruido por presunta comisión de un delito de acoso sexual, se presentó por parte del letrado del procesado «un informe psiquiátrico de parte al objeto de contrastar y rebatir las conclusiones del informe pericial forense de fecha (...) que obra en autos y que resulta perjudicial para los intereses del defendido, para su unión a los presentes autos». El informe que remite el letrado es emitido por D. A. quien en el encabezamiento se identifica como Doctor en Medicina y Cirugía, especialista en psiquiatría y especialista en Medicina legal y forense, entre otros.

De acuerdo con el Antecedente de Hecho Primero:

En su primer párrafo, el informe dice que ha sido requerido por el Sr. B (el procesado) para estudiar su caso al completo, analizarlo, y elaborar finalmente un INFORME PSIQUIATRICO FORENSE documental sobre el mismo para su posterior utilización en vía administrativa/judicial haciéndole saber al mismo que, puesto que la relación es contractual, de mutuo consentimiento y de carácter médico – legal, consiguientemente el perito no está obligado a guardar secreto profesional con la Autoridad Judicial y/o administrativa llegado el caso.

Para ello y tras hacer las consideraciones legales pertinentes, el mismo dio su consentimiento y ofreció toda su colaboración por lo que se procede a evacuar el correspondiente informe, El informe se emite lógicamente para los fines concretos y específicos del estudio del cliente y del perfil psíquico de la persona que le denuncia por Acoso y por ende del análisis de la o las pericias que sobre la misma se han efectuado por parte de los profesionales del Hospital (...) en este caso.

La peculiaridad del informe pericial cuya admisión como prueba en el procedimiento se solicita por el letrado de la defensa, consiste en que no solo se refiere al procesado, sino también a la denunciante utilizando para ello, documentación sanitaria que sobre ella constaba en autos, como los informes médicos y psiquiátricos consistentes en una resolución de baja médica, la propia declaración de la denunciante y un informe psiquiátrico sobre la denunciante sus padecimientos y tratamiento.

Dado traslado al Ministerio Fiscal (única parte acusadora en la causa objeto de estudio), este expone que no siendo el firmante del citado informe:

Perito designado por el Juzgado; no teniendo conocimiento de cómo ha tenido acceso a la documentación de la que ha hecho uso; y no constando que se le haya solicitado consentimiento a D.<sup>a</sup> (C (denunciante)) para acceder a sus informes médicos, el Ministerio Fiscal SOLICITA a S.S<sup>as</sup>:

a. Que se extraiga de la causa la documentación relativa al informe elaborado por D. A. en relación a D.<sup>a</sup> C.

b. Que se lleven a cabo las diligencias oportunas a fin de esclarecer -y en su caso exigir la oportuna responsabilidad- cómo ha tenido acceso a dicha documentación.

Sobre lo informado por el Ministerio Fiscal, razona el Juez en su Auto, porque no considera dicho informe psiquiátrico forense de parte como un informe pericial de parte, pues no se le puede aplicar la regulación sobre dicho medio de prueba prevista en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, en los artículos 456 a 485 en donde evidencia el Juez:

Se dispone lo necesario para el nombramiento de perito a instancia de parte (artículo 472) sin que (...) se haya aplicado al presente caso. Ni se comunicó al Juez con carácter previo el nombre del perito de parte (art. 472), ni el juez resolvió sobre su admisión (art. 473) ni antes de darse principio al acto pericial el perito prestó juramento, conforme al artículo 434, de proceder bien y fielmente en sus operaciones y de no proponerse otro fin más que el de descubrir y declarar la verdad (art. 474) ni, en fin, el Juez manifestó clara y determinadamente al perito el objeto de su informe (art. 475)

El juez determina que la documentación en cuestión, como:

Informe o dictamen aportado por el procesado sobre sí mismo (sobre su diagnóstico psicopatológico y sobre la sinceridad de su testimonio) no parece prima facie impertinente, inútil ni ilegal, por lo que debería entenderse como válidamente aportado al proceso- con el carácter de documento que posee- siempre que su contenido se limitase a aquél.

Sin embargo, continúa en el Fundamento Jurídico Tercero que

El referido documento, además de informar sobre el acusado, lo hace sobre la denunciante y como en el mismo se señala, para hacerlos-dado que no la ha reconocido personalmente-utiliza la declaración ante el Juzgado de dicha (...)denunciante- «y dos documentos que contienen datos personales de naturaleza médica: un parte de baja y el informe pericial psiquiátrico y psicológico (...) que obra unido a las actuaciones».

A ello, añade el juez una consideración acerca del acceso que tuvo el letrado de la defensa del informe pericial de la denunciante incorporado a la causa, señalando que cuando el letrado solicitó copia testimoniada, el Juez dictó providencia en la que expresamente se le advertía que dado el carácter confidencial de dicha documentación se le hacía entrega en el Juzgado de la localidad donde estaba el letrado, mediante comparecencia en dicho Juzgado al que se le había exhortado a tal efecto.

El juez considera, por tanto, que el letrado ha vulnerado no solo el carácter confidencial del informe pericial para hacer una cesión ilícita al haber hecho entrega de dicho informe a un tercero ajeno al proceso por no haber sido nombrado por el juez como perito, sino que además ha vulnerado el carácter reservado de las actuaciones sumariales previsto en el artículo 301 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, puesto que también entregó documentación del procedimiento.

Sobre la base de lo anterior, el Juez admite el informe médico aportado de parte como prueba documental en lo que se refiere al procesado, inadmite dicho informe en lo que se refiere a la denunciante y corrige al Letrado con multa en aplicación del artículo 301.2 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Frente a dicho auto, el letrado de la defensa interpuso recurso de queja contra la inadmisión del informe médico aportado en lo que se refiere a la denunciante, y sobre la validez de la multa impuesta.

Respecto a la primera cuestión recurrida por el letrado, que es la que nos ocupa en el presente trabajo, se analiza por el órgano jurisdiccional competente para conocer y resolver el recurso la pertinencia de la prueba inadmitida señalando en el Fundamento Jurídico Tercero del auto que resuelve el recurso que:

*con base a la alegación de la prevalencia de los derechos fundamentales a la defensa y a la tutela judicial efectiva frente al deber de proteger los datos de carácter personal, que como segundo motivo de impugnación utiliza el recurrente para fundamentar su petición de admisión de la totalidad de aquella prueba, debemos recordar como hace el juez (...) en su auto (...) que el artículo 148 de la LPM establece que «Los jueces togados practicarán o acordarán las diligencias que propongan el Fiscal y demás partes personadas, rechazando por auto, las que consideren inútiles o perjudiciales»*

para a continuación dilucidar la cuestión debatida en el Fundamento Jurídico Cuarto.

En este FJ 4º se establece que

«el tratamiento de los datos médicos de una persona o la admisión a trámite en autos de pruebas que contengan dichos datos ha de realizarse solo y exclusivamente por las instituciones o autoridades correspondientes y de manera que se afecte en la menor medida posible la esfera íntima de la persona afectada»

y para ello recuerda que el considerando 4 del RGPD dice que el derecho a la protección de datos personales no es un derecho absoluto sino debe considerarse en el relación con su función en la sociedad y mantener el equilibrio con otros derechos fundamentales, con arreglo al principio de proporcionalidad e indica que son «los jueces y tribunales quienes pueden requerir los antecedentes médicos o historia clínica de una persona» cuando así lo estimen oportuno para los fines del proceso que se trate. No obstante un criterio prudencial aconseja que al solicitar al juez la admisión de una prueba que contenga datos de salud de alguna de las partes intervinientes en el proceso si no constare el consentimiento expreso de la misma, se exprese la relación que pueda existir entre aquellos datos de salud, en nuestro caso el informe pericial clínico psiquiátrico de la denunciante y el objeto del proceso o de la finalidad que se quiere obtener con la prueba solicitada, pues si se acoge dicha petición, se podrá aportar únicamente aquellos documentos que sean relevantes al caso, garantizando así, en lo posible la confidencialidad.

En el presente caso, el órgano jurisdicción deja a un lado la cuestión de la validez y legalidad del modo en que los datos sanitarios fueron aportados por la defensa, para acordar que el documento aportado por la defensa no puede ser admitido como prueba, al ser innecesario en el momento procesal en que se encuentra el procedimiento, pues ya constaba un informe pericial sobre la denunciante.

Respecto a la sanción impuesta al Letrado, el órgano jurisdicción ordena retrotraer las actuaciones al objeto de que se instruya en su caso el pertinente expediente disciplinario judicial en la forma prevista en el artículo 151 de la Ley Orgánica 4/1987, de 15 de julio, de la Competencia y Organización de la Jurisdicción Militar.

## **5. CONCLUSIONES**

Los datos sanitarios son datos personales susceptibles de la protección dispensada por el RGPD y por la LOPDGDD, a los que se les añade un plus por la confidencialidad de la información que contienen. Dicha protección alcanza igualmente a los órganos judiciales penales, si bien hay ciertas excepciones como hemos analizados a lo largo de este artículo, referida tanto a su obtención o acceso como tratamiento y cesión. Cesión que en el caso de ser ilegítima y además no cumplir con una finalidad específica, bien

relacionada con el derecho de defensa o de tutela judicial efectiva o bien para el esclarecimiento de los hechos que se examinan en el procedimiento penal, pueden derivar no solo en la inadmisión de dicha documentación sanitaria como prueba, sino incluso, como en el caso analizado, en la incoación de un expediente disciplinario judicial a un letrado.

#### **ANEXO BIBLIOGRÁFICO**

DELGADO MARTÍN, J. (2019) *Protección de datos personales en el proceso penal (II)*, <https://elderecho.com/proteccion-datos-personales-proceso-penal-ii>

GALÁN CÁCERES, J.C. (2013) *La prueba pericial médica. Su valor trascendente en los distintos procesos de reclamación sanitaria*, [www.fiscal.es](http://www.fiscal.es)

# **LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS: UN ACTOR PRINCIPAL PARA REGULAR LA SEGURIDAD EN LOS ÓRDENES HEMISFÉRICO E INTERNACIONAL**

## **THE ORGANIZATION OF AMERICAN STATES: A MAIN ACTOR REGULATING SECURITY AT THE HEMISPHERIC AND INTERNATIONAL LEVELS**

**Elena Carolina Díaz Galán<sup>1</sup>**  
6 de abril de 2021

### **RESUMEN**

La Organización de Estados Americanos (OEA) ha realizado una intensa labor en materia de seguridad, habiendo conformado una arquitectura singular de la seguridad hemisférica. Es una Organización internacional que tiene un lugar privilegiado en la seguridad internacional. Sus logros están impregnados de especial transcendencia jurídica respecto a las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas a la seguridad en el continente americano. En especial, se han destinado esfuerzos normativos e institucionales sobre las Medidas de Fomento de la Confianza, el desarme y la seguridad, con la aprobación de relevantes instrumentos jurídicos. Asimismo, se han sentado las bases en la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico y la delincuencia organizada. La Declaración sobre la Seguridad de las Américas, de 2003, acoge las líneas básicas y los fundamentos de la tarea de la OEA en el ámbito de la seguridad. En esencia, la Organización es un actor imprescindible de la seguridad internacional.

**PALABRAS CLAVE:** seguridad hemisférica, terrorismo, crimen organizado, desarme, medidas de fomento de la confianza

### **ABSTRACT**

The Organization of American States (OAS) has worked with great intensity in the field of security, setting up a singular architecture of hemispheric security. The OAS has a privileged place regarding international security. Its achievements are filled with special legal importance related to traditional and new threats to security in the Americas. In particular, this Organization has made normative and institutional efforts on Confidence-Building Measures, disarmament and security, adopting relevant legal instruments. In addition, OAS has laid the foundations in the fight against terrorism, drug trafficking and organized crime. The 2003 Declaration on Security in the Americas welcomes the basic lines and fundamentals of the OAS task in the field of security. In sum, the Organization of American States is an indispensable actor in international security.

**KEY WORDS:** hemispheric security, terrorism, organized crime, disarmament, confidence-building measures.

---

<sup>1</sup> Profesora de Derecho Internacional Público (URJC) y doctoranda en Seguridad Internacional (IUGM-UNED).

Phd Professor of Public International Law (URJC) and Phd Student in International Security (IUGM-UNED)

## 1. INTRODUCCIÓN

El mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales es la principal preocupación de la comunidad internacional. Sin embargo, asegurar la paz no es una tarea que se realice únicamente en el plano universal, sino que se proyecta también en los planos regionales. En ocasiones, se ha procedido a la creación de sistemas regionales en materia de seguridad. Esto sucede, en especial, en el continente americano. La OEA lidera las políticas y estrategias de la seguridad hemisférica (Soto, 2009; Aguilera 2007; Soriano, 2005; Villagra, 2003; Bustamante, 1995) aunque, en realidad, el interés de los Estados de América en el campo de la seguridad provenga de hace tiempo y, en esencia, entronque con los orígenes de la independencia de los Estados de esta región. El Tratado de Unión, Liga y Confederación perpetua entre las Repúblicas de Colombia, Centro América, Perú y Estados Unidos Mexicanos, de 15 de julio de 1826, aprobado con ocasión del Congreso de Panamá de 1826 establecía, en su artículo 2, que «el objeto de este pacto perpetuo, será sostener en común, defensiva y ofensivamente si fuera necesario, la soberanía e independencia de todas y cada una de las potencias confederadas de América contra toda dominación extranjera», propugnando como propósito destacado «asegurarse, desde ahora, para siempre, los goces de una paz inalterable (...)»<sup>2</sup>.

La preocupación por los temas de seguridad en las Américas se expresa a lo largo del siglo XIX y durante la primera mitad del siglo XX, antes de la creación de la OEA, en concreto en los Congresos y Conferencias americanos que tendrán lugar en ese periodo histórico. Bastaría recordar solamente que en 1947 se celebró en Río de Janeiro la célebre Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad del Continente que aprobó el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), y en la que se afirmó también que «la paz es la realización de la justicia afianzada en el orden moral y con la garantía del derecho»<sup>3</sup>. Mucho se podría decir sobre la base de una rica y abundante práctica sobre los antecedentes de un sistema singular americano en el terreno de la seguridad. Pero conviene resaltar que, desde el principio, esta materia ocupará un lugar primordial en el marco del sistema interamericano que representa la OEA. La Carta de esta Organización, en su versión actual, reconoce en el Preámbulo que «la organización

---

<sup>2</sup>DIPUBLICO.ORG. DERECHO INTERNACIONAL (2013). *Tratado de Unión, Liga y Confederación perpetua entre las Repúblicas de Colombia, Centro América, Perú y Estados Unidos Mexicanos, 15 de julio de 1826 (Congreso de Panamá, 1826)*, <https://www.dipublico.org/12355/tratado-de-union-liga-y-confederacion-perpetua-entre-las-republicas-de-colombia-centro-america-peru-y-estados-unidos-mexicanos-15-de-julio-de-1826-congreso-de-panama-1826/>.

<sup>3</sup>*Ibid.*

jurídica es una condición necesaria para la seguridad y la paz, fundadas en el orden moral y en la justicia» y señala, con nitidez, como primer propósito de la OEA: «Afianzar la paz y la seguridad del Continente». De ahí se derivan los principios y ámbitos de actuación en relación con la paz y la seguridad que se abordan en el continente americano.

En la actualidad, es posible examinar los postulados americanos en seguridad en función de la extraordinaria e ingente tarea que ha realizado esta Organización para perfilar la seguridad hemisférica, su contenido y alcance (Benítez 2003). La OEA es, de este modo, un actor principal de las relaciones internacionales contemporáneas en este campo. En esta línea, el punto de partida será la adopción, en Ciudad de México, de la Declaración sobre Seguridad en las Américas, de 2003, es decir, el instrumento político-jurídico básico y más relevante aprobado por la OEA que traza los principales componentes que han integrar la seguridad hemisférica. Por lo menos, se ha dicho que en esta Declaración «quedó plasmado un nuevo concepto de seguridad hemisférica, ampliando la visión tradicional mediante la inclusión de aspectos políticos, sociales, de salud y ambientales» (Armerding, 2006, 3).

Además, la Declaración de México diseña con precisión todos los aspectos que deben conformar la seguridad en el hemisferio e introduce en su Preámbulo dos ideas básicas que comparten los Estados del continente. Por un lado, perfila un concepto de seguridad que acogen los Estados americanos y que incluye «tanto amenazas tradicionales a la seguridad como nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos que (...) han determinado que la seguridad tenga un carácter multidimensional». Esto engarza con las nuevas teorías de la seguridad internacional. Por otro lado, pretende proyectar en el ámbito internacional los valores y principios que han asentado la seguridad hemisférica. Los Estados americanos dicen disponer de «una oportunidad única para reafirmar los principios, valores compartidos y enfoques comunes sobre los cuales se basa la paz y la seguridad en el Hemisferio»<sup>4</sup>. En definitiva, la Declaración de 2003 posiciona a la OEA en el orden internacional en el campo de la seguridad e indica el rumbo a recorrer en el siglo XIX para asegurar la paz en el continente americano y, también, en el plano universal.

En conclusión, la OEA ha realizado una labor normativa de envergadura sobre seguridad acordando los lineamientos esenciales para el comportamiento de los Estados tanto en la región como en su política exterior en este campo (Kerber 2004). Por lo tanto,

---

<sup>4</sup> OEA/Ser.K/XXXVIII, CES/dec.1/03 rev. 1, 28.10.2003.

el hemisferio occidental dispone de un aliado privilegiado para asegurar la cooperación en el ámbito de la seguridad, es decir, la tarea realizada por la OEA tendente a la adopción de instrumentos jurídicos y, también, el establecimiento de un sistema institucional, dotado de órganos permanentes, que garanticen la paz y la seguridad en la región con un carácter multidimensional. Desde luego, esto «vino a reemplazar oportunamente una estructura de seguridad hemisférica vetusta que no respondía a las necesidades de la región» (Chillier y Freeman, 2005, 13).

## **2. PRINCIPALES FACTORES DE LA IMPORTANCIA DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS EN EL CAMPO DE LA SEGURIDAD**

Son bastante significativas las contribuciones de la OEA a los mecanismos que garantizan la paz en el continente y, sobre todo, la tarea de traducir en términos jurídicos los compromisos de los Estados de la región en el campo de la seguridad. De antemano se podrían calificar de satisfactorios los resultados que se han obtenido en la medida en que se procura el establecimiento de políticas en esta materia; se diseña un entramado jurídico, es verdad que ambiguo e incompleto; y se apunta un aparato institucional (Díaz Barrado, 2018). En todo caso, existen por lo menos tres motivos que facilitan la comprensión jurídica del fenómeno de la seguridad en el hemisferio y la trascendencia que se le debe otorgar a la OEA.

En primer lugar, la Organización acapara una visión hemisférica de la seguridad. Desde siempre, se ha buscado que existieran planteamientos comunes, quizá compartidos, en el sector de la seguridad entre los Estados del hemisferio y, asimismo, que se pudieran elaborar políticas, también comunes, para hacer frente a las amenazas a las que se enfrenta la región. Así se ha dicho, al hilo de la Declaración de Bridgetow, de 2002, que:

se encomendó realizar un análisis sobre el significado de los conceptos de seguridad en el hemisferio con el propósito de desarrollar enfoques comunes más apropiados que permitieran abordar sus diversos aspectos e identificar las formas de revitalizar y fortalecer las instituciones del sistema interamericano relacionadas con los distintos aspectos de la seguridad hemisférica (Toro, 2009, 81).

Un enfoque que tiende a la consagración de una posición común, aunque cabría preguntar, no obstante, si una perspectiva puramente hemisférica es capaz de responder a todos los retos y amenazas que sienten los Estados americanos en los que, probablemente, se den circunstancias distintas. Los análisis de la doctrina científica coinciden en afirmar, a pesar de las diferencias entre los Estados de la región y las peculiaridades en términos de seguridad en cada uno de ellos, que el hemisferio comparte los mismos riesgos y debe hacer frente prácticamente a las mismas amenazas. Esto no impide que la intensidad de

un determinado fenómeno puede ser mayor o menor en función de la posición política que ocupe cada Estado en el plano internacional o en su proyección regional. Así, por ejemplo, la amenaza del terrorismo, aunque sería patente en cualquier Estado de la región, será más decisiva en el caso de los Estados Unidos por su posición privilegiada en las relaciones internacionales contemporáneas. Igualmente, el crimen organizado es más visible en Estados americanos que, por su situación geográfica y política y por sus condicionamientos sociales, están más expuestos a sufrir las consecuencias de este tipo de delincuencia. Pero nada de ello entorpece un enfoque único y común de los temas de seguridad, aunque esté rodeado de matices y precisiones. Se podría decir que «en todo el hemisferio, la seguridad multidimensional es expresión de la diversidad de problemas y de la imposibilidad de consensuar caminos individuales y compatibles (...)» (Diamint, 2007, 3)<sup>5</sup>.

El prisma hemisférico de la seguridad ha sido recogido en múltiples instrumentos adoptados por la OEA en esta materia. En concreto, la Declaración de 2003 recoge con profusión el carácter multidimensional de la seguridad que queda estrechamente vinculado a la perspectiva hemisférica. De ahí que se insista, una y otra vez, en esta Declaración en que existen «valores compartidos y enfoques comunes reconocidos en el ámbito hemisférico»<sup>6</sup>. En síntesis, lo hemisférico representa a todos los Estados de la región y significa que, en el fondo, existen valores, principios, criterios y presupuestos comunes que comparten todos los Estados del continente.

En segundo lugar, la OEA ha adoptado distintos instrumentos jurídicos en el campo de la seguridad que tienen desigual valor jurídico pero que apuntan un camino de plena cooperación en esta materia. Los fundamentos jurídicos de la labor de la OEA son aceptados por todos los Estados de la región y constituyen las bases normativas y constitucionales de los compromisos y obligaciones de estos Estados. Con ello, los Estados de la región han configurado los elementos normativos de una verdadera agenda de seguridad hemisférica en materias de seguridad que han recibido una mayor atención y que han dado lugar a la adopción de instrumentos jurídicos. Sin embargo, los logros normativos vienen motivados, en bastantes ocasiones, por el contexto internacional y regional y por los cambios políticos e ideológicos que se suceden en el hemisférico. Las

---

<sup>5</sup> Traducción propia. «Throughout the hemisphere, multidimensional security is the expression of the diversity of problems and of the impossibility of reaching consensus on individual and compatible (...)».

<sup>6</sup> OEA/Ser.K/XXXVIIIICES/dec.1/03 rev. 1, 28.09. 2003.

cuestiones de seguridad que preocupan a los Estados americanos han ido cambiando con el tiempo y, en consecuencia, se han modificado las tendencias normativas y los resultados. En realidad, «desde la perspectiva de la seguridad se han producido profundas transformaciones desde la creación de la OEA» y se advierte con bastante claridad que «han surgido nuevas y variadas amenazas de carácter más interno, que han motivado una reconceptualización de la seguridad, en la que la Organización de Estados Americanos ha tenido un rol central» (Milet, 2011, 99). La conclusión más definitiva es que la OEA pone el énfasis en una u otra cuestión de la seguridad en función de lo que impone la realidad política en la región.

Por último, la OEA ha creado una red institucional en el campo de la seguridad, mediante órganos que se encargan de hacer efectivos los compromisos y acuerdos de los Estados de la región. Así, la Organización hemisférica tiene un papel fundamental al no existir otra Organización en el continente americano que cumpla, de este modo, esta función. Los órganos encargados de la seguridad en las Américas no disponen de competencias supranacionales, pero no cabe negar las relevantes funciones que cumplen. La creación de órganos se produce en el marco de la adopción de acuerdos o como consecuencia del sistema de seguridad para la región. En este caso, una especial atención merece la Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH), que «es principalmente responsable de formular e implementar las estrategias y políticas de la OEA relacionadas con la seguridad de la región»<sup>7</sup>. Este importante órgano es el resultado de la evolución de la OEA «cuando pretende otorgar un lugar más relevante a los temas de seguridad en el marco de la Organización» (Bermúdez, 2003, 101). Por lo tanto, un órgano que, dentro de la estructura de la OEA, tiene competencias generales en materia de seguridad y que aglutina la labor de la Organización y del hemisferio en este campo. Desde luego, «esta instancia ha sido vital en el desarrollo de los temas de seguridad en el seno de la Organización y en la promoción de iniciativas de alcance global» (Milet, 2011, 107). Además de este órgano, resulta de interés señalar otros, como la Junta Interamericana de Defensa, encargado también de garantizar la seguridad en la región.

En resumen, la seguridad es un pilar básico de la OEA en la actualidad. Más todavía, la seguridad se ha construido en una dimensión específica de la actividad de la esta Organización, dotada de normas e instituciones. Así, la Organización dispone de bases

---

<sup>7</sup> ORGANIZACION DE ESTADOS AMERICANOS (n.d.). *Seguridad Multidimensional*, [http://www.oas.org/es/temas/seguridad\\_multidimensional.asp](http://www.oas.org/es/temas/seguridad_multidimensional.asp).

jurídicas precisas para hacer realidad la integración pendiente en esta materia (Cheyre, 2005). Este camino se debe recorrer si se pretende que la seguridad siga ocupando un lugar central en la agenda hemisférica, aunque será preciso que la OEA afronte «la tarea de transformarse en un foro más influyente y efectivo (...)» (Arancibia y Briones, 2014, 15).

### **3. EL VALOR DE LOS APORTES NORMATIVOS DE LA OEA EN MATERIA DE SEGURIDAD**

La configuración de una dimensión de seguridad singular en el hemisferio exige que los Estados de la región asuman compromisos en lo político y, también, con fuerza y validez jurídicas. Por lo que se ven compelidos a adoptar instrumentos vinculantes e, incluso, otros instrumentos, aunque éstos tengan un carácter recomendatorio. La combinación de ambos métodos es muy útil y así lo viene haciendo la OEA. La Declaración de México, de 2003, deja constancia de este hecho. En una ocasión recuerda que «corresponde a los foros especializados de la OEA, interamericanos e internacionales desarrollar la cooperación para enfrentar (las) nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos con base en los instrumentos y mecanismos aplicables»<sup>8</sup>. De ahí cabe interpretar: Primero, que el hemisferio occidental tiene instrumentos que regulan los asuntos de seguridad por lo que se debe proceder a su aplicación para garantizar la paz y la seguridad en la región. Segunda, que siempre se pueden elaborar nuevos instrumentos que den contenido a los compromisos de los Estados. En esta línea, el Gobierno de Chile expresó en el ámbito de la resolución de conflictos que «el sistema interamericano cuenta con instrumentos jurídicos sólidos que han permitido la solución de conflictos de manera adecuada» (Compendio, 2002, 34), lo que se complementa con lo que indicó el Gobierno de los Estados Unidos, al decir que se «requieren instrumentos de diplomacia preventiva y de prevención de conflictos revitalizados y fortalecidos» (Compendio, 2002, 36).

Todos los sectores de la seguridad en el hemisferio precisan de la aplicación de los instrumentos que se han adoptado y, asimismo, de la adopción de nuevos instrumentos jurídicos que regulen tanto las amenazas tradicionales como las nuevas amenazas. Por lo que sería útil asumir tres comportamientos específicos para conformar una dimensión singular de seguridad en la OEA: Por una parte, asegurar la plena aplicación de los instrumentos vigentes lo que, en ocasiones, plantea bastantes dificultades. Así lo decía el Gobierno de Uruguay en un sector concreto, es decir, que

---

<sup>8</sup> OEA/Ser.K/XXXVIII, CES/dec.1/03 rev. 1, 28.09.2003.

los instrumentos e instituciones actuales de la OEA para la solución pacífica de conflictos han brindado los elementos necesarios para atender las amenazas tradicionales, dependiendo su grado de eficacia, más de la voluntad política de los Estados de aplicarlo, que de la propia implementación jurídica de aquellos (Compendio, 2002, 31).

Por otra parte, una labor para adaptar los instrumentos en vigor a las nuevas realidades en materia de seguridad. El Gobierno de Panamá apuntó en esta dirección al decir que, aunque jurídicamente el sistema Interamericano dispone de instrumentos para determinadas cuestiones de seguridad, no obstante, «el asunto no es de cantidad, sino de la calidad y adaptabilidad innovadora que los mismos u otros adicionales puedan ofrecer dentro de la dinámica evolutiva de las instituciones del Sistema Interamericano de seguridad hemisférica» (Compendio, 2002, 36).

Por último, elaborar nuevos instrumentos que regulen los supuestos que todavía no cuentan con reglas y normas vinculantes para los Estados de las Américas. En esta línea, el Gobierno de Ecuador señaló que «el tema debe ser estudiado a profundidad a fin de preparar las nuevas reformas que fueren del caso o, eventualmente, sentar las bases de nuevos instrumentos que sustituyan a los ya existentes en la actualidad» (Compendio, 2002, 10).

En resumen, se podría llegar a la convicción de que las Américas tienen «un conjunto de instituciones, instrumentos jurídicos y normas establecidas para hacer frente a las amenazas (...) que le son comunes» (Junta Interamericana de Defensa, 2012, 11). A partir de ahí, resalta la importancia de las tareas que ha realizado esta Organización internacional como actor esencial de la seguridad en el plano internacional, lo que ha sido constatado tanto por la práctica como por la doctrina científica. Así lo hace la Declaración de 2003 al incidir en que «la OEA, (...) debe realizar todos los esfuerzos posibles para lograr el arreglo pacífico de las controversias de carácter local y debe cooperar con el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales»<sup>9</sup>.

En la misma línea, se ha expresado el Gobierno de Colombia al asegurar el papel central de la OEA «como organismo de concertación americana y (...) asegurando el respeto y acatamiento de los principios rectores de la seguridad hemisférica» (Compendio, 2002, 10). También, la doctrina científica ha repetido el destacado papel que le corresponde a esta Organización en el campo de la seguridad hemisférica. Por todos, bastaría recordar las palabras de Santiago Orozco para quien la OEA es «el eje

---

<sup>9</sup> OEA/Ser.K/XXXVIII, CES/dec.1/03 rev. 1, 28.09.2003.

transversal más importante y vinculante de la política común interamericana, como el eje articulador de esfuerzos, el centro alrededor del cual gravitan los temas de interés hemisférico y el corazón de todo el sistema regional de Estados» (Orozco, 2010, 128).

En cualquier caso, la labor fundamental que realiza la OEA en la adopción de instrumentos jurídicos la convierten en protagonista de la seguridad hemisférica y en el fundamento preciso para que se produzca su proyección como institución al servicio de la paz mundial. No se puede negar que la adopción de instrumentos de carácter vinculante e instrumentos de valor recomendatorio que señalan orientaciones básicas en el campo de la seguridad contribuyen, de manera decisiva, a que la OEA tenga la capacidad para actuar en las relaciones internacionales. Sin embargo, esta labor presenta muchos elementos fragmentarios y no existe una sistemática que determine qué campos y con qué intensidad deben ser abordados en términos jurídicos. De ahí, se comprueba cómo se ha avanzado bastante normativamente en algunos sectores, mientras que en otros sectores todavía queda pendiente una importante labor.

#### **4. ÁMBITOS DESTACADOS DE LA SEGURIDAD EN LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. LAS TRADICIONALES Y NUEVAS AMENAZAS A LA SEGURIDAD**

La Declaración de 2003 recoge la existencia de dos tipos de amenazas a la seguridad en el continente americano y, por ende, en la seguridad internacional. Esta Declaración asegura, desde el principio, el compromiso de los Estados de la región por hacer frente a estas amenazas. En particular, se indica que «nuestra arquitectura de seguridad contribuirá a preservarla a través del fortalecimiento de los mecanismos de cooperación entre nuestros Estados para enfrentar las amenazas tradicionales, las nuevas amenazas, las preocupaciones y otros desafíos que confronta nuestro Hemisferio»<sup>10</sup>.

La agenda de seguridad la OEA debe contemplar, por lo tanto, cada uno de estos supuestos y dar respuestas que serán tanto políticas como jurídicas. Los avances que se han producido en la labor normativa de esta Organización se podrían presentar, con brevedad, de la siguiente manera:

##### **4.1. La seguridad hemisférica y las amenazas tradicionales**

La evolución normativa de la OEA respecto a las amenazas tradicionales depara instrumentos que, en un primer periodo, abordaron los temas clásicos de la seguridad en

---

<sup>10</sup> OEA/Ser.K/XXXVIII, CES/dec.1/03 rev. 1, 28.09.2003.

un entorno político de la sociedad internacional preocupado por garantizar la paz y la seguridad internacionales a través de las herramientas tradicionales. Los retos para la región procedían entonces de la concepción de la guerra fría. De ahí, que la comunidad hemisférica se dotará de instrumentos con valor normativo destinados básicamente a hacer frente a eventuales actos de agresión, limitar y controlar el uso de determinadas armas y, en definitiva, procurar la solución pacífica de las controversias. En realidad, se trata de una arquitectura clásica de la seguridad que, por lo demás, era habitual en otras regiones del planeta.

El contexto internacional en el que habitaba el hemisferio en este primer periodo propició la adopción de instrumentos sobre las amenazas tradicionales a la seguridad, siendo oportuno señalar sucintamente tres sectores que preocupaban a los Estados americanos y en los que se han adoptado instrumentos jurídicos que los regulan y que, también, deben estar en constante revisión para garantizar la paz y la seguridad en la región. En primer lugar, toda arquitectura de seguridad contempla mecanismos de solución de controversias que, con el tiempo, han dado lugar al establecimiento de Medidas de Fomento de la Confianza. Así, se propuso «un nuevo marco conceptual de seguridad para el hemisferio, a partir del relevo de la noción de seguridad colectiva por la de seguridad cooperativa (...)», lo que llevó al «desarrollo de la seguridad con base en las Medidas de Fomento a la Confianza -MFC- y no en los aparatos militares para la defensa» (Restrepo, 2004). En segundo lugar, se estableció un sistema de seguridad colectiva, que descansó en el TIAR y en la Junta Interamericana de Defensa (JID) que «son lo que se podría llamar la columna vertebral de la seguridad americana» (Gutiérrez, 2008, 58). Por último, también destacan las cuestiones relativas al desarme como mecanismo útil para garantizar la paz en la región. Al menos América Latina ha dado pasos decisivos en esta dirección, lo que seguramente contagia al hemisferio.

En resumen, los instrumentos que dan contenido a estos tres ámbitos, y que constituyen piezas claves en cualquier sistema de seguridad, han sido tenidos en cuenta por la OEA. La propia Declaración de 2003 se hace eco explícitamente de estas situaciones en los puntos 4v (Seguridad colectiva y solución de controversias); 12 (Desarme); y 17 (Medidas de Fomento de la Confianza).

#### **4.2. La seguridad hemisférica y las nuevas amenazas**

La Declaración de 2003 pone el énfasis en las nuevas amenazas y, con ello, destaca la labor que debe cumplir la OEA en este campo. Se procede a enumerar las nuevas

amenazas sobre la base de que «la seguridad de los Estados del Hemisferio se ve afectada, en diferente forma, (...) por las siguientes nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos de naturaleza diversa (...)», entre las que cabría, sobre todo: «el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos». Pues bien, la OEA ha desarrollado en concreto una ingente tarea en estos campos que ha tenido relevantes plasmaciones normativas. De manera sumaria se podrían destacar dos sectores (el terrorismo y la delincuencia organizada) sin que ello implique desconocer otros de gran importancia como la lucha contra el narcotráfico (Morán, 2021).

i) En materia de lucha contra el terrorismo, los Estados de la región toman como base la normativa del ámbito universal. Estos instrumentos, sin embargo, no son específicos de la región ni están tampoco destinados a crear un marco jurídico e institucional de lucha contra el terrorismo que tenga carácter hemisférico. En este caso, la principal aportación de los Estados de América ha sido establecer mecanismos propios para incorporar las normas universales en materia de lucha contra terrorismo en el acervo hemisférico. Así, se debe mencionar, en particular, el Programa de Asistencia Legislativa y Lucha contra el Financiamiento del Terrorismo. Pero existen, al menos, tres decisiones específicamente de la OEA orientadas a combatir el terrorismo internacional: primera, la creación de un órgano encargado de tratar las cuestiones que afecten a la lucha contra el terrorismo, lo que da robustez a la seguridad hemisférica. En efecto, el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) se propugna como una instancia singular de la OEA que según se dispone en su Estatuto, en el artículo 1, tiene el propósito de «desarrollar la cooperación a fin de prevenir, combatir y eliminar los actos y actividades terroristas»<sup>11</sup>. Segunda, el entramado jurídico hemisférico se enriquece por Declaraciones de la OEA. Interesa recordar la Declaración sobre el Fortalecimiento de la Cooperación Hemisférica para Enfrentar la Financiación del Terrorismo y el Lavado de Activos de 2013 (Herencia, 2015). Asimismo, la Declaración de Lima resultado de la Primera Conferencia Especializada en Terrorismo de 1996. Pero, también, el Compromiso de Mar del Plata que emanó de la Segunda Conferencia Especializada en Terrorismo, que tuvo lugar en 1998 (Bazán, 2011). Por último, el logro más sobresaliente que contribuye a crear un

---

<sup>11</sup> Organización de Estados Americanos (n.d.). *Estatuto del Comité Interamericano contra el terrorismo (CICTE)*, [https://www.oas.org/36ag/espanol/doc\\_referencia/Estatuto\\_CICTE.pdf](https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/Estatuto_CICTE.pdf).

entramado jurídico en esta materia es, a todas luces, la Convención interamericana contra el terrorismo de 2002.

ii) La lucha contra la delincuencia organizada está entre las principales tareas, en la actualidad, de la OEA en el campo de la seguridad. El inicio de una acción decidida en el hemisferio contra la delincuencia organizada, en términos normativos, se situaría en 2004, con la aprobación por su Asamblea General de la Resolución 2026 (XXXIV-O/04), titulada: Lucha Contra la Delincuencia Organizada Transnacional en el Hemisferio y la consiguiente adopción en 2006 del Plan de Acción hemisférico contra la Delincuencia Organizada Transnacional. El contenido de este Plan de Acción está destinado a reforzar la cooperación entre los Estados del hemisferio y se insiste, básicamente, en dos sectores: el intercambio de información y la cooperación y asistencia internacional. Sin embargo, la clave está en que todo ello se logrará mediante la adopción de medidas en los ordenamientos jurídicos internos de los Estados Miembros de la OEA. En cualquier caso, la inexistencia de un órgano único, con cierta envergadura institucional, encargado de la coordinación y puesta en marcha de las medidas para combatir el crimen organizado se ha compensado con algunas decisiones como la creación de un Grupo Técnico sobre Delincuencia Organizada Transnacional que, además, de hacer el seguimiento del Plan de Acción, también formula propuestas que podrían alcanzar un cierto grado normativo.

Se debería añadir también el Compromiso de Chapultepec por el que se procede al Establecimiento del esquema hemisférico de cooperación contra la delincuencia organizada transnacional, acordado en 2012. Este mecanismo de cooperación se convino que «estuviera conformado por dos pilares principales: uno técnico-político y otro operativo». En el primer caso se pretende que se haga efectivo «mediante el establecimiento de la Comisión Interamericana contra la Delincuencia Organizada Transnacional (CIDOT)» y, en el segundo caso que se hiciera factible «con la creación del Centro Coordinador de las Américas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (CCA)» (Arévalo, 2014, 38). Es innegable la importancia que tiene la delincuencia organizada en el campo de la seguridad en la región americana, sin embargo, no se ha adoptado ningún instrumento de carácter vinculante en esta materia. En cualquier caso, la OEA entiende que la delincuencia organizada «no puede ser abordada de manera aislada», siendo así que su propia naturaleza transnacional «es la que activa el accionar de espacios multilaterales como la OEA» (OEA: La Delincuencia Organizada Transnacional, 2015, 1 y 22).

## 5. CONCLUSIONES

La labor de la OEA en el campo de la seguridad ha supuesto la instauración de un denso entramado jurídico y hace que esta Organización ocupe un lugar central en el ámbito de la seguridad internacional. En su seno se han formulado declaraciones, más o menos solemnes y con mayor o menor valor jurídico, pero también se han adoptado acuerdos que tienen carácter vinculante. Incluso, se han desarrollado muchos aspectos en los que se refleja la noción de seguridad multidimensional, promoviéndose programas de acción y políticas concretas. Interpretar que todo este entramado jurídico es solo la expresión de la mera cooperación internacional con tintes retóricos no se correspondería con la realidad. Por ello, es preciso valorar la tarea realizada por la OEA en el campo de la seguridad que, con el tiempo, se ha constituido en un pilar básico de esta Organización internacional. La seguridad en el hemisferio es una prioridad para la Organización americana por excelencia y, además, uno de los fundamentos en el que se cimienta la cooperación entre los Estados de la región. En otros términos, la seguridad es un pilar fundamental que sustenta la OEA; constituye un ámbito preferente de actuación de esta Organización internacional; y, por supuesto, le otorga gran relevancia en la arquitectura de la seguridad en el orden internacional. En especial, la labor jurídica realizada es una expresión notable del papel que tiene la OEA en la seguridad en la escena internacional.

La Declaración de México, de 2003, especifica un modelo de seguridad para el hemisferio. Con ello, proporciona componentes esenciales para la integración en esta materia. La doctrina científica ha señalado, de manera constante, que esta Declaración toma partido respecto al enfoque que debe tener la seguridad en la región y, además, ha destacado cómo se amplía la visión tradicional que tenían los Estados americanos. Este instrumento sirve de referencia para los Estados y para las Organizaciones internacionales de área americana, en particular a la OEA, permitiéndola abordar cualquier tema que afecte a la seguridad internacional. La noción de seguridad que acoge la Declaración es, sin embargo, el resultado de una larga evolución que ha tenido en cuenta los instrumentos políticos y jurídicos que se han adoptado, en particular por la OEA y con ocasión de Conferencias internacionales, así como en los esquemas de integración que tienen lugar en América (Díaz Galán, 2021). Pero, también, deriva de la práctica de los Estados del hemisferio, siendo así que se han desarrollado innumerables acciones y adoptados múltiples instrumentos que prueban el interés de estos Estados por las cuestiones concernientes a la seguridad. La OEA ha llegado a un enfoque común en seguridad puesto

que como lo indica la Declaración de 2003: «nuestra cooperación para enfrentar las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad también se fundamenta en valores compartidos y enfoques comunes reconocidos en el ámbito hemisférico»<sup>12</sup>.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUILERA PERALTA, G. (2007) Construcciones y desafíos de la arquitectura de Seguridad Hemisférica. En I. Sepúlveda Muñoz (coord.), *Seguridad humana y nuevas políticas de defensa en Iberoamérica*, pp. 507-532.
- ARANCIBIA RAMÍREZ, F. Y BRIONES RIVEROS, D. (2014) Cooperación en América Latina: el rol de la JID y la OEA, *IEES, Documento Opinión*, 47, pp. 1-22.
- ARÉVALO SARCE, A. (2014) Crimen organizado transnacional y nuevas perspectivas en el diseño de políticas de cooperación en las Américas, *ESD. Estudios de Seguridad y Defensa*, 4, diciembre, pp. 17-43.
- ARMERDING, G. (2006) *Una mirada a la Declaración sobre Seguridad en las Américas*, Centro Argentino de Estudios Internacionales. Programa Defensa y Seguridad, WP 11.
- BAZÁN JIMENEZ, A. (2011) La evolución del tratamiento del fenómeno terrorista en la Organización de los Estados Americanos, *Advocatus*, 25, 2011, pp. 317-347.
- BENÍTEZ MANAUT, R. (2003) Avances y límites de la seguridad hemisférica a inicios del siglo XXI, *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 64, 2003, pp. 49-70.
- BERMÚDEZ TORRES, L. (2003) Los retos del hemisferio en el ámbito de la seguridad, *Revista Mexicana de Política Exterior*, 69, pp. 101-130.
- BUSTAMANTE, F. (1995). La seguridad hemisférica en los años 90, *Nueva Sociedad*, 138, pp. 106-119.
- COMPENDIO DE RESPUESTAS DE LOS ESTADOS MIEMBROS al cuestionario sobre nuevos enfoques de la seguridad hemisférica, (2002) Documento preparado por la Secretaría General, Consejo Permanente de la OEA, Comisión de Seguridad Hemisférica, OEA/Ser.GCP/CSH-430/02 rev. 1.
- CHEYRE, J. E. (2005) Seguridad hemisférica: «un desafío de integración pendiente», *Foreign affairs: Latinoamérica*, 5 (4), pp. 133-144.
- CHILLIER, G. Y FREEMAN, L. (2005) El Nuevo Concepto de Seguridad Hemisférica de la OEA: Una Amenaza en Potencia, Washington, D.C.: Un Informe Especial de WOLA.
- DIAMINT, R. C. (2007) The Threat to Security in the Americas: What has Changed? The Main Strategic Issues. En G. Mace y C. Durepos (edits.) *The New Security Equation in the Americas*. Québec: Inter-American Studies Center, pp. 2-9.
- DÍAZ BARRADO, C. M. (2018) Seguridad en América: Perspectivas de futuro en el siglo XXI. Algunas reflexiones, *bie3: Boletín IIEE*, 9, pp. 1246-1275.
- GUTIÉRREZ P. C. (2008) Seguridad y defensa en el Cono Sur: Avances y desafíos para la cooperación. En M. Navia (edit.) *Seminario Internacional Límites y Desafíos de la Agenda de Seguridad Hemisférica*. La Paz: Observatorio de Democracia y Seguridad, pp. 54-67.
- HERENCIA CARRASCO, S., (2015) El tratamiento del terrorismo en la Organización de Estados Americanos y el Sistema interamericano de Derechos Humanos. En K. Ambos, E. Malarino y Ch. Steiner, *Terrorismo y Derecho Penal*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer & Georg-August-Universität-Göttingen, pp. 49-88.
- JUNTA INTERAMERICANA DE DEFENSA, (2012) *El Sistema Interamericano de Defensa*, [scm.oas.org/pdfs/2012/Estudio%20Completo.pdf](http://scm.oas.org/pdfs/2012/Estudio%20Completo.pdf).
- KERBER PALMA, A. (2004) Marco jurídico en materia de seguridad en la agencia hemisférica, *Dikaion: Revista de Actualidad Jurídica*, 13, pp. 13-26.
- MILET GARCIA, P. DE V. (2011) El rol de la OEA en la prevención y resolución de conflictos. Nuevas estructuras y nuevos desafíos. En A. Serbín (coord.) *De la ONU al ALBA*:

---

<sup>12</sup>OEA/SER.K/XXXVIII, CES/DEC.1/03 REV. 1, 28 OCTUBRE 2003.

- prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana*. Buenos Aires: Ediciones Cries, pp. 97-123.
- MORÁN BLANCO, S. (2021) *Lucha Contra el Narcotráfico en América Latina-Caribe la Labor de la Organización de Estados Americanos (OEA)*. Valencia, Tirant lo Blanc.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA) (2015) *La Delincuencia Organizada Transnacional. Una aproximación preliminar al fenómeno en la región*, Documento Informativo preparado por el Departamento de Seguridad Pública de la Secretaría de Seguridad Multidimensional.
- OROZCO CARMONA, S. (2010) Seguridad hemisférica en América. Concepto , historia y actualidad: Nuevas amenazas, armamentismo suramericano, narcotráfico y crimen organizado en México, *Revista Ratio Juris*, 5 (11), pp. 117-144.
- RESTREPO, C. A. (2004) *La Nueva Seguridad Hemisférica*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia.
- SORIANO, J. P. (2005) Evolución y retos de la seguridad hemisférica. En J. A. Olmeda Gómez, (coord.), *Democracias frágiles: las relaciones civiles-militares en el mundo iberoamericano*, pp. 251-302.
- SOTO MUÑOZ, D. (2009) La nueva dimensión de la seguridad internacional y hemisférica, *Revista Política y Estrategia*, 113, 2009, pp. 120-143.
- TORO IBACACHE, L. (2009) El enfoque multidimensional de la Seguridad Hemisférica: Una revisión al discurso hegemónico, *Revista Estudios Latinoamericanos*, 1, (2), pp. 80-91.
- VILLAGRA DELGADO, P. (2003) Nuevo paradigma de seguridad hemisférica, *Foreign affairs: Latinoamérica*, 3 (4), pp. 130-143.

# **INTA: EL ORGANISMO PÚBLICO DE INVESTIGACIÓN DEL MINISTERIO DE DEFENSA**

## **INTA: THE PUBLIC RESEARCH BODY OF THE MINISTRY OF DEFENSE**

**Luis Manuel de las Heras Lombilla<sup>1</sup>**

Abril de 2021

### **RESUMEN**

La evolución y el desarrollo del Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial «Esteban Terradas» ha sido notable desde su creación, pasando de ser un organismo autónomo, adscrito al extinto Ministerio del Aire a ser, hoy en día, el único Organismo Público de Investigación especializado en la investigación y el desarrollo tecnológico, de carácter dual, en los ámbitos aeroespacial, de la aeronáutica, de la hidrodinámica, y de las tecnologías de la defensa y seguridad, que se encuentra adscrito al Ministerio de Defensa, a través de su Secretaria de Estado. No estando exenta de crítica tanto su naturaleza jurídica como su adscripción al citado departamento ministerial.

**PALABRAS CLAVE:** INTA, Organismo Público de Investigación, Ministerio de Defensa, Naturaleza jurídica, I+D+i.

### **ABSTRACT**

The evolution and development of the National Institute of Aerospace Technology «Esteban Terradas» has been remarkable since its creation, going from being an Autonomous Organization, attached to the defunct Ministry of Air, to being, today, the only Public Research Organization specialized in the research and technological development, of a dual nature, in the fields of aerospace, aeronautics, hydrodynamics, and defense and security technologies, which is attached to the Ministry of Defense, through its State Secretary of Defense. Not being exempt from criticism both its legal nature and its assignment to the aforementioned ministerial department.

**KEY WORDS:** INTA, Public Research Body, Ministry of Defense, Legal nature, I+D+i.

## **1. INTRODUCCIÓN**

El análisis que pretende efectuar este artículo tiene como finalidad dar a conocer, de manera sucinta, un Organismo Público de Investigación (OPI) como es el Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial «Esteban Terradas» (INTA) porque, como lo definió

---

<sup>1</sup> Doctorando en Seguridad Internacional por el Instituto Universitario Gutiérrez Mellado (IUGM)-UNED. Master en Gestión de contratos y programas en el Sector Público, con especial aplicación al ámbito de la Defensa por el IUGM-UNED. Licenciado en Derecho por la Universidad Pontificia Comillas de Madrid (Programa E-1). Capitán Auditor del Cuerpo Jurídico Militar.

PhD candidate in International Security from the Gutiérrez Mellado University Institute (IUGM)-UNED. Master in Management of contracts and programs in the Public Sector, with special application to the field of Defense by the IUGM-UNED. Degree in Law from the Universidad Pontificia Comillas de Madrid (E-1 Program). Legal Advisor (Captain) in the Armed Forces.

Eduardo Zamarripa Martínez, resulta en numerosas ocasiones, «cercano y desconocido» (Zamarripa Martínez, 2001, 770).

La metamorfosis del Instituto ha sido notable desde su creación<sup>2</sup>: se constituyó en un primer momento como un organismo autónomo, adscrito al extinto Ministerio del Aire, siendo en la actualidad el único OPI especializado en la investigación y el desarrollo tecnológico, de carácter dual, en los ámbitos aeroespacial, de la aeronáutica, de la hidrodinámica, y de las tecnologías de la defensa y seguridad, que se encuentra adscrito al Ministerio de Defensa, a través de su Secretaria de Estado. Tal condición de OPI se le atribuye, por primera vez, en el artículo decimotercero de la actualmente derogada Ley 13/1986, de 14 de abril, de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica<sup>3</sup>.

Para ello, se intentará dar respuesta a las siguientes preguntas de investigación:

¿La naturaleza jurídica del INTA es la adecuada? y ¿su adscripción al Ministerio de Defensa se encuentra justificada?

¿Su configuración como OPI le permite desarrollar las funciones y los objetivos que le han sido atribuidos?

Señala Dora García Fernández que toda investigación requiere de un procedimiento, ya que permite dos grandes ventajas: 1) ahorrar esfuerzos, debido a que seguir éste evita poder cometer errores y 2) la certeza en la consecución de una finalidad, porque el método es proporcionado por otra persona que ya ha alcanzado el objetivo (García Fernández, 2015, 450).

Por ello, teniendo en consideración los escasos estudios realizados sobre el Instituto, desde una perspectiva propiamente jurídica, se realizará una investigación de carácter exploratorio, que, según Francisco Balbastre Benavet, tiene como objetivo básico el investigar aquellas situaciones sobre las que no existe un marco teórico bien definido o donde no hay un conjunto claro de resultados (Balbastre Benavet, 2001, 315).

---

<sup>2</sup> Constituido mediante Decreto de 7 de mayo de 1942, sobre creación del Instituto Nacional de Técnica Aeronáutica. Publicado en el BOE número 141 de 21 de mayo de 1942, pp.3530-3531.

<sup>3</sup> BOE número 93, de 18 de abril de 1986

## **2. EL ESTATUTO DEL INSTITUTO NACIONAL DE TÉCNICA AEROESPACIAL «ESTEBAN TERRADAS»**

### **2.1. La necesidad de su promulgación**

El Consejo de Ministros, en su reunión del viernes 16 de octubre de 2015, aprobó el vigente Estatuto del INTA (Estatuto 2015), mediante Real Decreto (RD) 925/2015, de 16 de octubre<sup>4</sup>. La Exposición de Motivos es bien elocuente a las diferentes causas que motivaban su aprobación.

De esta manera, se exponía que, en el Ministerio de Defensa, la ejecución de la política y del planeamiento de la I+D+i, se estaba realizando hasta el momento por dos organismos autónomos, con una configuración diferencial en relación con los fines, y, asimismo, por dos unidades administrativas integradas en la estructura de aquel departamento. Así, se encontraba, por un lado, el INTA, y el organismo autónomo Canal de Experiencias Hidrodinámicas de El Pardo (CEHIPAR), también adscrito a Defensa, si bien a través de la Dirección General de Armamento y Material (DGAM); por otro lado, se encontraban el Instituto Tecnológico «La Marañosa», (ITM), que dependía de la DGAM, y el Laboratorio de Ingenieros del Ejército «General Marvá» (LABINGE), con dependencia directa de la Dirección General de Infraestructura.

La finalidad de todos los centros anteriormente citados, no era otra que la ejecución de actividades que diesen respuesta a las necesidades tecnológicas de la defensa, presentes y futuras, tanto en experimentación, en actividades de I+D+i, como en mantenimiento del conocimiento tecnológico.

El contexto de promulgación del RD, se enmarcaba dentro del proceso de racionalización de las estructuras de la Administración General del Estado, llevada a cabo por el Gobierno, con el objetivo de conseguir una mejor y más eficaz gestión de los organismos administrativos, y la reducción en este ámbito del gasto público<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> BOE número 249, de 17 de octubre de 2015.

<sup>5</sup> La Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) se creó por Acuerdo de Consejo de Ministros de 26 de octubre de 2012 y se estructuró en cuatro Subcomisiones:

- Duplicidades administrativas, con el objeto de identificar y eliminar duplicidades y reforzar los mecanismos de cooperación entre Administraciones.
- Simplificación administrativa, dirigida a la eliminación de trabas burocráticas y la simplificación de procedimientos en beneficio de los ciudadanos.
- Gestión de servicios y medios comunes, con la finalidad de identificar las actividades de gestión que, por ser similares, pudieran desempeñarse de forma centralizada o coordinada, optimizando los recursos públicos.

Consecuencia de ese contexto, es la publicación de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa<sup>6</sup>. Esta norma, dispone en su artículo 2 que:

1. Se aprueba la integración en el Organismo Público de Investigación Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial «Esteban Terradas» (INTA), organismo autónomo adscrito al Ministerio de Defensa a través de la Secretaría de Estado, del organismo autónomo Canal de Experiencias Hidrodinámicas de El Pardo (CEHIPAR), así como del Instituto Tecnológico «La Marañosa» y del Laboratorio de Ingenieros del Ejército «General Marvá».

2. El INTA, como Organismo Público de Investigación, seguirá ejecutando actividades de investigación científica y técnica, así como de prestación de servicios tecnológicos, y estará especializado en la investigación y el desarrollo tecnológico, de carácter dual, en los ámbitos aeroespacial, de la aeronáutica, de la hidrodinámica y de las tecnologías de la defensa y seguridad. (...)

(...) El INTA actuará en el marco de las prioridades señaladas por el Ministerio de Defensa, y dentro de las directrices de investigación, desarrollo e innovación de interés para la defensa nacional que le asigne el departamento.

Con la referida integración, se ponía fin a la dispersión existente entre los diferentes organismos y centros de investigación del Ministerio de Defensa, permitiendo reunir todas las actividades de ejecución de I+D+i del Ministerio de Defensa en un sólo Instituto, lo que le posibilita para desarrollar sus actividades de investigación, desarrollo e innovación, así como de prestación de servicios tecnológicos, promoción y difusión del conocimiento, en los diferentes ámbitos de su competencia, llegando a convertirse, en palabras de Isabel Gómez y Santiago F. del Vado, «en el gran centro tecnológico del Ministerio de Defensa, dedicado a investigar, desarrollar y ensayar en los sistemas aeronáuticos, espaciales, terrestres y navales, así como en las tecnologías de la defensa y la seguridad» (Gómez y F. del Vado, 2017, 7).

En este sentido, es necesario precisar que el INTA no tiene las competencias de la I+D+i del Ministerio de Defensa.

El Real Decreto 372/2020, de 18 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa<sup>7</sup>, establece en su artículo 4.1. que le corresponden a la Secretaría de Estado de Defensa, entre otras competencias, la dirección, impulso y gestión de las políticas de armamento y material, investigación, desarrollo e

---

-Administración institucional, focalizada en el análisis de la tipología de los entes que componen las Administraciones Públicas, y con el propósito de abordar modificaciones generales y actuaciones singulares sobre entidades concretas.

<sup>6</sup> BOE número 226, de 17 de septiembre de 2014.

<sup>7</sup> BOE número 43, de 19 de febrero de 2020.

innovación, industrial, económica, de infraestructura, medioambiental y de los sistemas, tecnologías y seguridad de la información en el ámbito de la Defensa.

El artículo 5.2, apartados a) y b), del citado RD, dispone que a la DGAM, le corresponden las funciones de planificar y programar las políticas de armamento y material y de investigación, desarrollo e innovación del Departamento, así como dirigir y controlar su ejecución; y proponer y dirigir los planes y programas de investigación y desarrollo de sistemas de armas y equipos de interés para la defensa nacional, en coordinación con los organismos nacionales e internacionales competentes en este ámbito.

Asimismo, el artículo 1 de la Orden DEF/685/2012, de 28 de marzo, por la que se regula y coordina la investigación y desarrollo de sistemas de armas y equipos de interés para la defensa nacional en el ámbito del Ministerio de Defensa<sup>8</sup>, establece que el objeto de esta orden ministerial es regular y coordinar la investigación y desarrollo de sistemas de armas y equipos de interés para la defensa nacional en el ámbito del Ministerio de Defensa y atribuye al Director General de Armamento y Material, artículo 4.1, la determinación de la responsabilidad de la gestión de todos los programas de I+D de sistemas de armas y equipos de interés para la defensa nacional y propondrá al SEDEF aquellos que deban ser asignados al INTA.

Todo lo anteriormente expuesto, se encuentra recogido en el documento de *Estrategia de Tecnología e Innovación para la Defensa ETID - 2020*, al desarrollar que:

El Ministerio de Defensa es una organización compleja regulada en el Real Decreto 372/2020, de 18 de febrero, que se estructura en un conjunto de organismos con diferentes roles de actuación sobre la I+D+i de defensa.

En la cúspide de esta organización, asumiendo los roles de dirección, se encuentra la Secretaría de Estado de Defensa, a la que le corresponde la dirección, impulso y gestión de las políticas de investigación, desarrollo e innovación en el ámbito de la defensa, siendo la Dirección General de Armamento y Material el órgano directivo responsable de su planificación y desarrollo, y de controlar su ejecución.

Por otra parte, el Ministerio de Defensa cuenta con diferentes organismos donde se realiza investigación, y se llevan a cabo proyectos de I+D+i, en algunos casos siendo la finalidad principal del organismo, y en otros siendo una función asociada a otra finalidad básica de esa institución. (Estrategia de Tecnología e Innovación para la Defensa ETID, 2020, 28).

En este grupo de organismos, cuyo rol en el Ministerio de Defensa es la ejecución de actividades de investigación y el desarrollo de proyectos de I+D+i, se circunscribe el INTA. En esta línea ya se pronunciaba Moisés Fernández Álvaro al indicar que «puede

---

<sup>8</sup> BOE número 82, de 5 de abril de 2012.

afirmarse sin lugar a dudas que la aportación de recursos presupuestarios y humanos —a través de la Dirección de Armamento y Material e INTA— del Ministerio de Defensa ha sido un elemento clave para fomentar la I+D+I espacial en España» (Fernández Álvaro, 2002, 68).

## **2.2. Naturaleza jurídica**

De conformidad con el Estatuto 2015, el INTA es un Organismo Público de Investigación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 47.2 de la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (LCTI)<sup>9</sup> y, a su vez, es un organismo autónomo, adscrito al Ministerio de Defensa, a través de la Secretaría de Estado de Defensa, de los previstos en el artículo 43.1.a) de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE)<sup>10</sup>.

Como organismo autónomo, el Instituto posee personalidad jurídica pública diferenciada, patrimonio y tesorería propios, así como autonomía de gestión y plena capacidad jurídica y de obrar, dentro de su esfera de competencia, para el ejercicio de las potestades administrativas precisas para el cumplimiento de sus fines en los términos previstos en este Estatuto, salvo la potestad expropiatoria<sup>11</sup>.

El artículo 47 de la LCTI define, en su punto primero, a los OPIS como los creados para la ejecución directa de actividades de investigación científica y técnica, de actividades de prestación de servicios tecnológicos, y de aquellas otras actividades de carácter complementario, necesarias para el adecuado progreso científico y tecnológico de la sociedad, que les sean atribuidas por esta ley o por sus normas de creación y funcionamiento<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> BOE número 131, de 2 de junio de 2011.

<sup>10</sup> Disposición derogada. De acuerdo con la legislación vigente, se encuadra dentro de los previstos en el artículo 84.1.a). 1º, de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

<sup>11</sup> Artículo 1.2 del Estatuto de 2015.

<sup>12</sup> Continúa el artículo 47 en su punto segundo, estableciendo la enumeración de los OPIS de la Administración General del Estado, siendo los siguientes: la Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC); el Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial (INTA); el Instituto de Salud Carlos III (ISCIII); el Instituto Geológico y Minero de España (IGME); el Instituto Español de Oceanografía (IEO); el Centro de Investigaciones Energéticas Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT); el Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria (INIA) y el Instituto de Astrofísica de Canarias (IAC).

No obstante lo anterior, el reciente Real Decreto 202/2021, de 30 de marzo, por el que se reorganizan determinados organismos públicos de investigación de la Administración General del Estado (BOE número 77, de 31 de marzo de 2021), ha integrado el INIA, el IGME y el IEO como Centros Nacionales dentro del CSIC.

Para Juan Pozo Vilches la redacción del Estatuto<sup>13</sup>, en cuanto su naturaleza, recoge perfectamente no solo el carácter de organismo autónomo, sino que, se preocupa de resaltar su condición de OPI, de acuerdo con lo previsto en la Ley de la Ciencia (Pozo Vilches, 2003, 117).

La dirección estratégica, la evaluación y el control de los resultados de la actividad, así como el control de eficacia corresponde al Ministerio de Defensa, a través de su Secretaría de Estado<sup>14</sup>.

### **2.3. Adscripción**

Su adscripción al Ministerio de Defensa no ha estado exenta de discusión. Así, el Grupo Parlamentario de *Convergència i Unió* formuló pregunta, a la Ministra de Ciencia y Tecnología<sup>15</sup>, de las razones por las cuales el INTA no había sido adscrito a su departamento<sup>16</sup> cuando, a su juicio, «el INTA es una punta de lanza de la investigación científica y tecnológica en España».

La respuesta de la Ministra fue muy definitoria en cuanto a los motivos:

(...) la ley orgánica de 1980 por la que se regulan los criterios básicos de la defensa nacional y la organización militar atribuye al Ministerio de Defensa el fomento y coordinación de la investigación científica y técnica en materias que afecten a la defensa nacional. Estas competencias son reconocidas tanto por la Ley 3/1986, de Fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica, como por la normativa posterior relativa al propio Instituto.

De este modo, pues, el INTA reúne unas especiales circunstancias que conjugan al mismo tiempo estas actividades de I+D+I con las necesidades del Ministerio de Defensa. Por tanto, hay una especificidad propia de defensa y en cambio una de investigación, desarrollo e innovación, pero corresponde, efectivamente, al Ministerio de Ciencia y Tecnología coordinar todo el ámbito de la I+D en nuestro país. Por ello, la específica situación del INTA vinculado orgánicamente al Ministerio de Defensa le aseguro que no supone en modo alguno, si esta es su preocupación, un detrimento de las competencias del Ministerio de Ciencia y Tecnología. (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, número 7, de 17 de mayo de 2000, 216).

### **2.4. Funciones**

El Estatuto de 2015, en línea con las disposiciones regulatorias anteriores<sup>17</sup>, establece que el Instituto es el único OPI de la Administración General del Estado que ejecuta

---

<sup>13</sup> Matizar en este sentido que Pozo Vilches hacía referencia al Estatuto de 2001. No obstante, la redacción en el Estatuto 2015 es prácticamente idéntica.

<sup>14</sup> Sin perjuicio de las competencias atribuidas a la Intervención General de la Administración del Estado en cuanto a la evaluación y control de resultados de los organismos públicos integrantes del sector público.

<sup>15</sup> Cargo que ostentaba Doña Anna María Birulés i Bertrán.

<sup>16</sup> Creado mediante Real Decreto 557/2000, de 27 de abril, de reestructuración de los Departamentos ministeriales. BOE número 102, de 28 de abril de 2000.

<sup>17</sup> Reglamento de Organización, Funcionamiento y Personal del Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial «Esteban Terradas», aprobado mediante Real Decreto 912/1989, de 21 de julio BOE número 176, de 25 de julio de 1989 y el Estatuto aprobado en virtud del Real Decreto 88/2001, de 2 de febrero. BOE número 32, de 6 de febrero de 2001.

actividades de investigación científica y técnica así como de prestación de servicios tecnológicos, y estará especializado en la investigación y el desarrollo tecnológico, de carácter dual, en los ámbitos aeroespacial, de la aeronáutica, de la hidrodinámica, y de las tecnologías de la defensa y seguridad, dentro de los planes estatales de investigación científica y técnica y de innovación, junto a los programas marco de la Unión Europea.

La relación que plantea el Estatuto de 2015 con el Ministerio de Defensa es mucho más estrecha que en anteriores normas de organización; muestra de ello es que, de las trece funciones específicas que establece el punto 2 del artículo 7 de su Estatuto, en ocho de ellas hacen referencia expresa a este departamento ministerial.

De conformidad con el citado artículo, además de las funciones que la LCTI le atribuye como OPI<sup>18</sup>, le corresponde, en particular, las siguientes:

a) La adquisición, mantenimiento y elevación del nivel de las tecnologías de aplicación en los ámbitos de su competencia, especialmente aquellas señaladas por la política de investigación y desarrollo del Ministerio de Defensa, mediante la investigación científica y tecnológica propia, y a través de los correspondientes intercambios y cooperación con otros organismos y empresas nacionales y extranjeros.

b) La definición de objetivos, programas y proyectos en los ámbitos de su competencia, colaborando en la evaluación y seguimiento de los mismos cuando se le requiera por el Ministerio de Defensa y por los organismos competentes.

c) La adquisición, potenciación y fomento de la investigación e innovación, de acuerdo con la política de investigación y desarrollo del Ministerio de Defensa, de la política científica, tecnológica y de innovación del sistema español de ciencia, tecnología e innovación definido en la Ley 14/2011, de 1 de junio, a través de los correspondientes intercambios y cooperación con otros organismos y empresas nacionales, extranjeras y supranacionales.

d) La formación de personal científico y técnico en los ámbitos de su competencia y, en su caso, mediante la colaboración con universidades y empresas, así como la impartición de cursos de perfeccionamiento, prácticas y actividades de investigación, para becarios propios o ajenos, contribuyendo a su formación, cualificación y potenciación de sus capacidades.

e) La realización de ensayos, análisis y todo tipo de pruebas y trabajos experimentales, para comprobar, homologar y certificar, en su caso, materiales, componentes, equipos, sistemas y subsistemas, en los ámbitos de su competencia.

f) La gestión y ejecución de los programas concretos que le sean asignados por el Ministerio de Defensa, así como por organismos competentes del sistema español de ciencia, tecnología e innovación, con arreglo a la Ley 14/2011, de 1 de junio.

g) La gestión y ejecución de los programas y proyectos de I+D+i internacionales en sus respectivos ámbitos, que le sean aprobados o concedidos por los organismos competentes en la política de ciencia y tecnología europea.

h) El asesoramiento técnico y la prestación de servicios tecnológicos, en las diferentes esferas de su competencia, al Ministerio de Defensa, a las Administraciones Públicas y a sus entidades y organismos dependientes que lo soliciten, así como a universidades, empresas industriales o tecnológicas, tanto en el ámbito nacional como internacional.

---

<sup>18</sup> En diferentes campos posee un régimen jurídico más flexible. De esta manera, se puede indicar, a modo de ejemplo, que, en materia de personal, cuenta con normas singulares de adecuación del régimen establecido por el Estatuto Básico del Empleado Público a las peculiaridades del personal investigador o la posibilidad de la suscripción de contratos que se rigen por el derecho privado de acuerdo con el artículo 36 de la LCTI.

i) Actuar como el laboratorio metrológico del Ministerio de Defensa y como laboratorio, centro tecnológico y servicio técnico, en las áreas de su competencia, para los organismos públicos, empresas privadas, y en particular para las Fuerzas Armadas.

j) La promoción, difusión y divulgación de conocimientos científicos, y tecnológicos, adquiridos por el Instituto, que pudieran contribuir al desarrollo de la industria nacional, así como colaborar y mantener relaciones con las entidades nacionales, extranjeras y supranacionales de investigación y desarrollo.

k) La elaboración de propuestas de actividades de investigación científica y desarrollo tecnológico que contribuyan a formular planes y programas del Ministerio de Defensa y otros organismos competentes del sistema español de ciencia, tecnología e innovación con arreglo a la Ley 14/2011, de 1 de junio.

l) La certificación de material de defensa tanto a nivel nacional como para apoyo a la exportación, con arreglo a la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios.

m) Cuantas otras actividades en relación con la representación en organizaciones internacionales le sean encomendadas por organismos competentes del sistema español de ciencia, tecnología e innovación con arreglo a la Ley 14/2011, de 1 de junio, o por el Ministerio de Defensa.

El Instituto lleva a cabo todas las actividades que sean necesarias para el cumplimiento de las funciones enunciadas anteriormente. Estas se pueden clasificar en los siguientes grupos:

- Actividades de carácter comercial y empresarial<sup>19</sup>. Estas actividades no han estado exentas de crítica, según Eduardo Zamarripa Martínez «...obliga a estos organismos a buscar fuentes adicionales de financiación a través de operaciones comerciales, y esto implica obviamente una dedicación de parte de su personal a conseguir estos fondos en detrimento de las actividades de I+D» (Zamarripa Martínez, 2002, 36).
- Ejecución, con carácter prioritario, de actividades de I+D+i de interés para la defensa nacional que le sean asignadas por el Secretario de Estado de Defensa. Estas actividades estarán destinados a satisfacer necesidades directamente derivadas del proceso de planeamiento militar de la defensa que, como definen Félix Arteaga Martín y Enrique Fojón Lagoa, «el planeamiento consiste en identificar las capacidades militares que se precisan en cada momento para conseguir los objetivos de seguridad nacional o colectiva» (Arteaga Martín y Fojón Lagoa, 2007, 46).
- Además de participar en el planeamiento militar, debe tener una especial colaboración con las Fuerzas Armadas.

---

<sup>19</sup> En virtud del artículo 36 de la LCTI, puede suscribir contratos de colaboración para la valorización y transferencia de resultados de la actividad de investigación, desarrollo e innovación, y contratos de prestación de servicios de investigación y asistencia técnica con entidades públicas y privadas, para la realización de trabajos de carácter científico y técnico o para el desarrollo de enseñanzas de especialización o actividades específicas de formación.

- Se le faculta para suscribir convenios con las universidades y demás agentes públicos del sistema español de ciencia, tecnología e innovación, la Administración Autónoma y Local, así como con agentes privados que realicen actividades de investigación científica y técnica, instituciones y empresas y participar en proyectos internacionales mediante el establecimiento de los oportunos acuerdos y convenios, todo ello de acuerdo con la LCTI.

A pesar de que en el Estatuto de 2015 no se hace una mención expresa a la organización territorial del INTA debido a que, únicamente, se refiere a los campus tecnológicos - Torrejón, el Pardo y Marañosa-, existe toda una organización territorial a lo largo del territorio nacional, que permite al Instituto la ejecución de las distintas actividades para las que fue constituido. De esta forma, en la organización territorial del Instituto, se encuentran los campus tecnológicos, los centros de ensayo (un total de ocho) y las estaciones espaciales (un total de cuatro).

En el siguiente gráfico se puede observar la distribución, a lo largo de todo el territorio nacional, de la organización territorial del INTA.

Gráfico 1. Organización territorial del INTA.



Fuente: Gráfico de elaboración propia.

### **3. LA CONDICIÓN DE MEDIO PROPIO DEL INTA, SITUACIÓN ACTUAL**

El artículo 4 del Estatuto de 2015 dispone que el INTA tiene la condición de medio propio y servicio técnico de la Administración General del Estado.

No obstante, el actual Estatuto no refleja la realidad jurídica actual, derivado a que de acuerdo con el artículo 86 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP)<sup>20</sup> y el criterio establecido por la Abogacía General del Estado, en su informe de fecha 13 de noviembre de 2018, (Ref. A.E. Hacienda 46/18), era necesario solicitar al Ministerio de Defensa que, como Ministerio de tutela, prestase su conformidad o autorización expresa para que el INTA actúe como medio propio de la Administración General del Estado y declárese que cuenta con los medios materiales y personales apropiados para la realización de los encargos que, en el ámbito de sus competencias, le sean atribuidos.

Tras el análisis de la documentación aportada por el Instituto, desde la Intervención General del Estado (IGAE), en informe de fecha 5 de marzo de 2020, se concluye que, de acuerdo con los resultados del trabajo puestos de manifiesto en el apartado III del citado informe, la memoria presentada por el INTA no resulta conforme, en todos los aspectos significativos, a lo establecido en el artículo 86 de la LRJSP y que, por lo tanto, no reúne los requisitos para ser medio propio.

Por lo anteriormente expuesto, cabe deducir que, a partir del informe anual de cuentas de 2019, que se aprueba en julio de 2020, el Instituto no reúne los requisitos para ser medio propio, lo que da lugar al planteamiento de distintas opciones. No obstante, se significa que, a pesar de carecer de esa condición, tal circunstancia en nada afecta a su naturaleza jurídica y al cumplimiento de sus cometidos, que puede llevar a cabo a través de otros negocios jurídicos.

### **4. EL PROYECTO FALLIDO DE REFORMA DEL ESTATUTO**

#### **4.1. La necesidad de la reforma**

La promulgación de distintas disposiciones legales con posterioridad a la entrada del Estatuto de 2015 del INTA, hicieron que se estimase necesario su adaptación a aquellas.

Estas normas, debido a su especial relevancia, siguiendo un criterio temporal, son la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las

---

<sup>20</sup> BOE número 236, de 2 de octubre de 2015.

Administraciones Públicas (LPACAP)<sup>21</sup>, la LRSJP, el Texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre<sup>22</sup>, el Texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015<sup>23</sup> y la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público<sup>24</sup>.

Otra de las causas de la reforma, estriba en la detección por parte del Instituto, del incremento de las prestaciones de servicios de telecomunicaciones a terceros y, por lo tanto, la necesidad de incluir esta actividad entre las finalidades y funciones del INTA para, de esta manera, dar cumplimiento a los requisitos de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones<sup>25</sup>, la regulación de esta nueva actividad se ampara en el artículo 149.1.21<sup>a</sup> de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de telecomunicaciones. La finalidad era habilitar al Instituto para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas para seguimiento, control, transmisión y recepción de datos de satélites de todo tipo.

Asimismo, era necesario, de acuerdo con los artículos 86.2.b) y 98.3, ambos de la LRSP, la modificación de la denominación del Instituto, apareciendo junto a su denominación tradicional los términos *Medio Propio* o su abreviatura *M.P.* y de *Organismo Autónomo* o su abreviatura *O.A.*

Y, por último, desde el punto de vista organizativo, se buscaba introducir modificaciones en las competencias y funcionamiento del Consejo Rector, específicamente en lo relativo a sus competencias sobre la aprobación del presupuesto.

#### **4.2. Los diferentes informes acerca de la modificación.**

En el proceso para intentar modificar el Estatuto de 2015, emitieron informes los siguientes órganos:

- Informes favorables de la Asesoría Jurídica del INTA y de la Intervención Delegada del INTA, emitidos respectivamente en fecha 2 y 9 de octubre de 2018.

---

<sup>21</sup> BOE número 236, de 2 de octubre de 2015.

<sup>22</sup> BOE número 255, de 24 de octubre de 2015.

<sup>23</sup> BOE número 261, de 31 de octubre de 2015.

<sup>24</sup> BOE número 272, de 9 de noviembre de 2017.

<sup>25</sup> BOE número 114, de 10 de mayo de 2014.

- Consulta a los Estados Mayores<sup>26</sup> y a los servicios del Ministerio de Defensa<sup>27</sup>, emitiendo únicamente dos observaciones desde la DGAM y el Centro de Sistemas y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, relativas a las funciones del INTA establecidas en su artículo 7. Si bien, no fueron acogidas al considerarse que no mejoraban la redacción original y resultaban innecesarias.
- Informe favorable de la Asesoría Jurídica General de la Defensa de fecha 10 de septiembre de 2018.
- Informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del Ministerio de la Presidencia de fecha 17 de septiembre de 2018. En dicho informe, se hacían observaciones de redacción y técnica normativa.
- Informe de la SEGENTE del Ministerio de Política Territorial y Función Pública de fecha 25 de marzo de 2019, en el que se formulaban algunas cuestiones de carácter formal y de redacción.
- Informe favorable de la SEGENTE del Ministerio de Defensa de fecha 25 de abril de 2019.
- Informe del Consejo de Estado de fecha 20 de junio de 2019, en el que únicamente realizó consideraciones de índole formal.

#### **4.3. Informe de la Secretaria General Técnica del Ministerio de Hacienda**

El Informe de la SEGENTE del Ministerio de Hacienda de fecha 3 de agosto de 2020, realizó una serie de observaciones en contra de la modificación planteada desde el Instituto.

La primera de ellas, estriba en el cambio de denominación, para estipular la condición de como medio propio al INTA, con el fin de adecuarse al artículo 86 de la LRJSP. Este informe recuerda que la IGAE, en relación con la propuesta de declaración de medio propio y servicio técnico presentada anteriormente por el Instituto, emitió el informe anteriormente referido, de fecha 5 de marzo de 2020, indicando que del análisis de la

---

<sup>26</sup> Se remitió a los Estados Mayores del Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, así como al Estado Mayor de la Defensa.

<sup>27</sup> De la misma manera, se remitió a la DGAM; a la Dirección General de Asuntos Económicos; al Centro de Sistemas y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y a los gabinetes del Subsecretario de Defensa y del Secretario General de Política de Defensa.

documentación presentada no se acreditaba, entre otros, el cumplimiento del requisito de actividad previsto en el artículo 32.2 de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP)<sup>28</sup>.

Consecuencia lógica de lo anterior, es la falta de procedencia de la modificación del Estatuto conforme al artículo 93 de la LRJSP, en tanto que no se acreditó que se reunía la condición de medio propio y no se ha observado el procedimiento de adquisición del mismo.

Por ello, la modificación de la denominación del INTA, calificando a dicho organismo como medio propio, cuando no se habían acreditado las condiciones previstas tanto en la legislación comunitaria como en la LCSP, podría inducir a error a terceros, como ha demostrado la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)<sup>29</sup>.

La segunda de las objeciones, es la inclusión de una nueva función, la instalación y explotación de redes o la prestación de servicios de comunicaciones electrónica. En opinión de la SEGENTE de Hacienda, no estaba suficientemente motivada, sobre todo, porque apreciaba riesgos de solapamiento y conflicto y competencia con dos empresas que están participadas por el Estado, Hisdesat e Hispasat.

De esta manera, consideró que:

(...) el hecho de que un organismo autónomo (INTA), cuya naturaleza y objetivo fundamental, reconocido por Ley, es el ser un organismo público de investigación, requiera modificar el objeto de sus estatutos con el fin de entrar en competencia en labores comerciales con empresas especializadas participadas de forma mayoritaria por las Administraciones Públicas, y de manera particular por el propio Ministerio de tutela, Ministerio de Defensa, hace imprescindible un estudio en el que valoren sus repercusiones y efectos en cuanto a su naturaleza. Todo ello porque puede alterar los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, no sólo del organismo en cuestión, sino también del sector de las telecomunicaciones.

Cualquier decisión en el ámbito administrativo debe estar presidida por el cumplimiento de los principios generales que consagra la LRJSP en su art. 3, según el cual «las Administraciones Públicas - de las que forma parte el INTA- sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho (también art. 103 CE), así como según lo dispuesto en el principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos previsto en el artículo 69 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP). (Informe de la SEGENTE del Ministerio de Hacienda N.º 26.5.4., de fecha 3 de agosto de 2020, 6).

No obstante, llama la atención que ésta fuera el único órgano que entró sobre el fondo de la citada función, tras haber sido remitido para informe a los órganos referidos en el

---

<sup>28</sup> BOE número 272, de 9 de noviembre de 2017.

<sup>29</sup> TJUE. *Carbotermo y Consorzio Alisei*, que tenía por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 234 CE, por el *Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia* (Italia), mediante resolución de 27 de mayo de 2004, recibida en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea el 9 de agosto de 2004, en el procedimiento entre Carbotermo SpA, Consorzio Alisei y Comune di Busto Arsizio, AGESP SpA. Asunto C-340/04, (Sala Primera), en fecha 11 de mayo de 2006. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=ecli:ECLI%3AEU%3AC%3A2006%3A308>

punto anterior, sin que, ninguno de ellos, presentara objeción legal sobre la asunción de la presente competencia.

A la vista de todo lo anterior, la SEGENTE del Ministerio Hacienda no informó favorablemente a la modificación pretendida por el INTA y, posteriormente, se archivó el expediente de la modificación.

## 5. EL PRESUPUESTO

Para la realización de las actividades anteriormente descritas y el cumplimiento de los fines que le han sido atribuidos, es preceptivo destacar que el Instituto, al ser un organismo autónomo con personalidad jurídica propia, tiene Presupuesto propio el cual es aprobado anualmente dentro de los Presupuestos Generales del Estado.

En dicho Presupuesto figura tanto las fuentes de ingresos del Organismo, como las correspondientes partidas dedicadas a los gastos de funcionamiento del mismo, como las inversiones, convenios y participación en proyectos europeos entre otras.

En los gráficos siguientes se puede ver el Presupuesto del INTA, desglosado en Ingresos y Gastos, con su comparativa con el Ejercicio 2020 para una mejor comprensión del mismo.

### 5.1. Presupuesto de Ingresos

Tabla 1. Presupuesto de Ingresos 2021

<b>PRESUPUESTO DE INGRESOS</b>			
<b>CAPÍTULO</b>	<b>DENOMINACIÓN</b>	<b>IMPORTES (miles de euros)</b>	
4	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	36.065,39	
3	TASAS Y PRECIOS PÚBLICOS	40.300,00	
4	Gastos de funcionamiento GALILEO-GSMC	2.000,00	
4	Transferencias de otros organismos (CSIC)	955,86	
5	Dividendos ISDEFE	2.000,00	
	Rentas de bienes inmuebles	250	
8	ACTIVOS FINANCIEROS	250	
870	Remanente de tesorería	43.485,55	
7	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	Ministerio de Defensa	19.230,27
		Galileo	4.816,41

		Agencia Estatal de Investigación - AEI	5.495,91
<b>TOTAL PRESUPUESTO DE INGRESOS</b>			<b>154.849,39</b>

Fuente: Tabla facilitada por el Departamento de Asuntos Económicos del INTA.

Tabla 2. Presupuesto de Ingresos comparativa ejercicios 2020-2021

Capítulo	Descripción	2020	2021	Diferencia
<b>3</b>	<b>Tasas, precios públicos y otros ingresos</b>	<b>67.049,00</b>	<b>40.300,00</b>	<b>-26.749,00</b>
	<i>Precios públicos/Prestaciones de servicio</i>	44.100,00	40.000,00	-4.100,00
	<i>NASA financiación MDSCC</i>	22.946,00	0,00	-22.946,00
	<i>Ventas de publicaciones</i>	3,00	300,00	297,00
<b>4</b>	<b>Transferencias corrientes:</b>	<b>49.299,75</b>	<b>39.021,25</b>	<b>-10.278,50</b>
	<i>del Ministerio de Defensa.-Para atenciones del personal del CSIC</i>	47.356,61	36.065,39	-11.291,22
	<i>del CSIC para colaboración en proyectos de inversión</i>	717,14	955,86	238,72
	<i>Gastos de funcionamiento Galileo-GSMC</i>	16,00	0,00	-16,00
	<i>Proyecto CEUS</i>	710,00	2.000,00	1.290,00
		500,00	0,00	-500,00
<b>5</b>	<b>Ingresos patrimoniales</b>	<b>2.200,00</b>	<b>2.250,00</b>	<b>50,00</b>
	<i>Dividendos</i>	2.000,00	2.000,00	0,00
	<i>Arrendamientos ITP</i>	200,00	250,00	50,00
<b>7</b>	<b>Transferencias de capital</b>	<b>25.063,28</b>	<b>29.542,59</b>	<b>4.695,91</b>
	<i>del Ministerio de Defensa para el Proyecto Galileo</i>	20.030,27	19.230,27	-800,00
	<i>Proyecto Plan Estatal de Investigación - AEI</i>	4.816,41	4.816,41	0,00
		0,00	5.495,91	5.495,91
<b>8</b>	<b>Activos financieros:</b>	<b>45.509,83</b>	<b>43.735,55</b>	<b>-1.774,28</b>
	<i>Reintegros de préstamos</i>	320,00	250,00	-70,00
	<i>Remanente de tesorería</i>	45.189,83	43.485,55	-1.704,28
<b>Total Presupuesto de ingresos</b>		<b>189.121,86</b>	<b>154.849,39</b>	<b>-34.272,47</b>

Fuente: Comparativa facilitada por el Departamento de Asuntos Económicos del INTA.

Analizando el Presupuesto de Ingresos, se significa que, en el Capítulo 3.-Tasas y precios públicos-, la facturación por prestación de servicios tecnológicos de naturaleza comercial se actualiza a 40 millones de euros (M€) (supone una reducción de más de 26 M€) posiblemente motivado a la pérdida de la condición de medio propio del Instituto que lleva aparejada la supresión de los encargos que venía ejecutando hasta la fecha.

En el Capítulo 4.-Transferencias corrientes- se observa que la financiación del Ministerio de Defensa se ha reducido en más de 10 M€. Asimismo, se ha aumentado tanto la transferencia del CSIC para la cofinanciación del Centro de Astrobiología (CAB) como la transferencia que financia el funcionamiento y operación del *Galileo Security Monitoring Centre* (GSMC) en la Marañosá ajustándose a 2M€.

En lo referente al Capítulo 5.- Ingresos patrimoniales- se mantienen los dividendos por la participación en el capital social de ISDEFE (100 por ciento perteneciente al INTA) junto a la actualización en el arrendamiento a la compañía Industria de Turbopropulsores S.A. (ITP) de la parcela donde se ubica parcialmente su factoría de Ajalvir.

En el Capítulo 7.-Transferencias de capital- se observa nuevamente como la financiación del Ministerio de Defensa se reduce hasta 0,8M€, sin perjuicio de que se

mantiene estable la financiación del citado departamento ministerial para el Proyecto *Galileo-GSMC*. También se vislumbra que no se prevé la financiación de nuevas inversiones en GSMC. Por último, se destaca que la Agencia Estatal de Investigación ha incluido en su presupuesto de gastos inicial el importe de las anualidades de subvenciones concedidas al Instituto.

Para concluir este apartado, en el Capítulo 8.-Activos financieros- se ha procedido a actualizar el importe de reintegros de pagas de anticipo concedidas al personal y de préstamos reembolsables concedidos a empresas en ejecución del Proyecto *Platino*. Además, se destaca que se precisa una aplicación de 43,7M€ del remanente de tesorería del organismo como forma de autofinanciación necesaria para la ejecución del gasto previsto.

## 5.2. Presupuesto de Gastos

En el presente apartado será analizado el Presupuesto de Gastos en idéntica manera que el de Ingresos, es decir, mostrando en primer lugar el presupuesto previsto para el vigente ejercicio, para proceder posteriormente a su comparativa, y mejor comprensión del mismo, con el del ejercicio posterior. De esta forma se observa:

Tabla 3. Presupuesto de Gastos 2021

<b>PRESUPUESTO DE GASTOS</b>		
<b>CAPÍTULO</b>	<b>DENOMINACIÓN</b>	<b>IMPORTES (miles de euros)</b>
1	GASTOS DE PERSONAL	70.823,70
2	BIENES CORRIENTES Y SERVICIOS	45.508,78
3	GASTOS FINANCIEROS	1.700,00
4	CONVENIO EA - 000X	700,00
4	CUOTAS A ORGANISMOS	1.451,00
8	ACTIVOS FINANCIEROS	250,00
9	PASIVOS FINANCIEROS	620,00
6	INVERSIONES REALES	28.300,00
	Plan Estatal de Investigación	5.495,91
<b>TOTAL PRESUPUESTO DE GASTOS</b>		<b>154.849,39</b>

Fuente: Tabla facilitada por el Departamento de Asuntos Económicos del INTA.

Tabla 2. Presupuesto de Ingresos comparativa ejercicios 2020-2021

Capítulo	Descripción	2020	2021	Diferencia
<b>1</b>	<b>Gastos de personal</b>	<b>74.988,29</b>	<b>70.823,70</b>	<b>-4.164,59</b>
<b>2</b>	<b>Gastos corrientes en bienes y servicios:</b>	<b>43.855,02</b>	<b>45.508,78</b>	<b>1.653,76</b>
	<i>Gastos corrientes</i>	<i>18.145,02</i>	<i>18.508,78</i>	<i>363,76</i>
	<i>Gastos de funcionamiento Galileo-GSMC</i>	<i>710,00</i>	<i>2.000,00</i>	<i>1.290,00</i>
	<i>Operaciones Comerciales</i>	<i>22.000,00</i>	<i>22.000,00</i>	<i>0,00</i>
	<i>Mantenimiento Técnico</i>	<i>3.000,00</i>	<i>3.000,00</i>	<i>0,00</i>
<b>3</b>	<b>Gastos financieros</b>	<b>1.170,00</b>	<b>1.700,00</b>	<b>530,00</b>
<b>4</b>	<b>Transferencias corrientes</b>	<b>1.065,95</b>	<b>2.151,00</b>	<b>1.085,05</b>
<b>6</b>	<b>Inversiones reales</b>	<b>67.102,60</b>	<b>33.795,91</b>	<b>-33.306,69</b>
	<i>Inversiones reales</i>	<i>25.443,59</i>	<i>23.483,59</i>	<i>-1.960,00</i>
	<i>para el Proyecto Galileo</i>	<i>4.816,41</i>	<i>4.816,41</i>	<i>0,00</i>
	<i>Proyecto Galileo-GSMC</i>	<i>216,60</i>		<i>-216,60</i>
	<i>Proyecto Plan Estatal de Investigación - AEI</i>	<i>0,00</i>	<i>5.495,91</i>	<i>5.495,91</i>
	<i>Anualidades Proyectos</i>	<i>36.126,00</i>	<i>0,00</i>	<i>-36.126,00</i>
<b>8</b>	<b>Activos financieros</b>	<b>320,00</b>	<b>250,00</b>	<b>-70,00</b>
<b>9</b>	<b>Pasivos financieros</b>	<b>620,00</b>	<b>620,00</b>	<b>0,00</b>
<b>Total Presupuesto de gastos</b>		<b>189.121,86</b>	<b>154.849,39</b>	<b>-34.272,47</b>

Fuente: Comparativa facilitada por el Departamento de Asuntos Económicos del INTA.

En el Capítulo 1.-Gastos de personal- existe una disminución de esta partida motivada a que se ha tenido en cuenta el incremento neto de efectivos sobre la plantilla actual y las fechas previstas de incorporación de las plazas de Oferta de Empleo Público<sup>30</sup>.

Para el Capítulo 2.- Gastos corrientes en bienes y servicios- existe un aumento del Gasto corriente destinado al GSMC, que asciende a 2M€, junto a un ajuste del presupuesto a necesidades reales del Instituto que aconsejan un incremento de las dotaciones iniciales.

A la vista del Capítulo 3.-Gastos financieros- se observa que es necesario financiar los gastos derivados de los intereses de demora correspondientes al reintegro de subvenciones, estimados en 850 mil€, por los intereses derivados del reintegro de los fondos recibidos del Proyecto *FENYX* (11,2M€).

Se destaca en el Capítulo 4.-Transferencias corrientes- como actividad propia del Instituto, formación de becarios<sup>31</sup>, la actualización de los gastos correspondientes al personal becario, presupuestándose en 990 mil€. De igual manera, se dota la financiación a los siguientes convenios: Convenio INTA – Ejército del Aire con 700 mil€; Convenio con el Real Aeroclub de Lugo (CIAR) con 50 mil€ y, por último, con la Agencia Espacial Europea (ESA) en 200 mil€.

<sup>30</sup> Existe un retraso bastante notable, incluso hasta cuantificable en varios años, desde la Convocatoria de Oferta de Empleo Público de un determinado ejercicio hasta la toma de posesión del empleado público.

<sup>31</sup> Artículo 7.2.d) del Estatuto 2015.

En el Capítulo 6.-Inversiones reales- existe una gran disminución motivada a que no se planifican anualidades para grandes proyectos con financiación externa como *NASA* o *FENYX*.

Por último, en los Capítulos 8.-Activos financieros- y 9.-Pasivos financieros- se expone que, en el primero de ellos, se minorra el crédito de acuerdo con la media del gasto real ejecutado en ejercicios anteriores y, en el segundo, se registran los reintegros de préstamos reembolsables del Proyecto *Platino* (110 mil€) junto a la dotación adicional de 510 mil€ para devolución de subvenciones de naturaleza reintegrable.

## **6. CONCLUSIONES**

I.- A juicio del que suscribe este artículo, no cabe duda de que la naturaleza jurídica del Instituto es la adecuada para el cumplimiento de sus fines. Su consideración como un OPI le permite un régimen jurídico más amplio –posibilidad de la suscripción de contratos privados del artículo 36 de la LCTI o convenios del artículo 34 de la citada ley- y flexible –sobre todo en materia de personal investigador-.

Como consecuencia de lo anterior, se derivada la posibilidad del INTA de autofinanciarse. Esta circunstancia lleva aparejada que las aportaciones del Ministerio de Defensa pueden verse disminuidas y, por lo tanto, ser destinadas para otros fines y entidades. De esta manera, se encuentran las transferencias corrientes recibidas por el Ministerio de Defensa, que apenas alcanzan, en su totalidad, una cifra aproximada del 50 por ciento del total que el Instituto destina para gastos de personal.

II.- Su adscripción al Ministerio de Defensa se encuentra justificada debido a que le corresponde el fomento y coordinación de la investigación científica y técnica en materias que afecten a la defensa nacional, siendo el Instituto un medio adecuado para la promoción y ejecución de la citada investigación.

Esta especial vinculación se manifiesta, como ya se expuso anteriormente, en que el INTA es el único OPI de la Administración General del Estado que ejecuta actividades de investigación científica y técnica, así como de prestación de servicios tecnológicos, y se encuentra especializado en la investigación y el desarrollo tecnológico, de carácter dual, en los ámbitos aeroespacial, de la aeronáutica, de la hidrodinámica, y de las tecnologías de la defensa y seguridad, teniendo de las treces funciones atribuidas por el Estatuto de 2015, ocho relacionadas con el Ministerio de Defensa.

En este sentido, es importante recalcar que, no tiene la competencia en I+D+i, sino que es un ejecutor de dicha política, cuya competencia en el Ministerio de Defensa recae en su Secretaria de Estado de Defensa que, a través de la DGAM, se ocupa de su planificación y desarrollo, y de controlar su ejecución.

III.- Se significa que su pérdida de condición de medio propio de la Administración General del Estado, en nada le afecta a su naturaleza jurídica ni a la razón de su existencia, pues puede seguir dando satisfacción a los requerimientos del Ministerio de Defensa – especial sus Fuerzas Armadas- a través de otros negocios jurídicos.

IV.- El Estatuto 2015 no recoge la realidad jurídica actual del Instituto motivado a que, por un lado, le sigue reconociendo su condición de medio propio y, por otro, hace alusión a una serie de normativa derogada. Por lo tanto, debería ser actualizado para que refleje la situación jurídica actual del INTA, como garantía, entre otras, de seguridad jurídica.

#### **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- ARTEAGA MARTIN, F. Y FOJÓN LAGO, E. (2007) *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*, Madrid: IUGM-UNED.
- BALBASTRE BENAVENT, F. (2001) *La autoevaluación según los modelos de gestión de calidad total y el aprendizaje en la organización: una investigación de carácter exploratorio*. Tesis doctoral, Universidad de Valencia.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, D. (2015). La metodología de la investigación jurídica en el siglo XXI. *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, pp. 449-465.
- GÓMEZ, I Y F. DEL VADO, S. (2017). INTA, el gran Centro Tecnológico de la Defensa. *Revista Española de Defensa*, número 339, pp.7-17.
- FERNÁNDEZ ÁLVARO, M. (2002) Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+I) en los Programas Militares Espaciales en España. En Monografías CESEDEN (Edit. Ministerio de Defensa) *Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+I) en la seguridad y la defensa*. Madrid, pp. 55-68.
- POZO VILCHES, J. (2003) El Estatuto del Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial. *Revista Española de Derecho Militar*, número 81, pp. 107-142.
- ZAMARRIPA MARTÍNEZ, J. (2002) Investigación, Desarrollo E Innovación (I+D+i) en las Fuerzas Armadas. En Monografías CESEDEN (Edit. Ministerio de Defensa) *Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+I) en la seguridad y la defensa*. Madrid, pp.25-41.
- ZAMARRIPA MARTÍNEZ, J. (2001) El INTA, cercano y desconocido. *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*, número 707, pp. 770-793.

#### **ANEXO BIBLIOGRÁFICO**

- DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (17 de mayo de 2000), ¿Cuáles Son Las Razones Que Aconsejan al Gobierno no adscribir el Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial (INTA) Al Ministerio de Ciencia y Tecnología? (Número de expediente 180/000021.), número 7, pp. 215-216,  
<https://www.senado.es/legis7/publicaciones/pdf/congreso/ds/PC0007.PDF>
- INFORME DEL CONSEJO DE ESTADO N.º 449/2019 (20 de junio de 2019), sobre el proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Estatuto del Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial «Esteban Terradas», aprobado por el Real Decreto 925/2015, de 16 de octubre.

- INFORME DE LA ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO Ref.: A.E. Hacienda 46/18 (R- 1023/2018) (13 de noviembre de 2018), sobre los trámites previstos para dar cumplimiento al artículo 32.2.d) de la LCSP.
- INFORME DE LA ASESORÍA JURÍDICA DEL INTA (2 de octubre de 2018), sobre el proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Estatuto del Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial «Esteban Terradas», aprobado por el Real Decreto 925/2015, de 16 de octubre.
- INFORME DE LA IGAE (5 de marzo de 2020), sobre la Memoria que acompaña a la propuesta de declaración de medio propio y servicio técnico del Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial «Esteban Terradas» (INTA) Plan de Auditoría 2019 Código AUDInet 2019/1712 Oficina Nacional de Auditoría.
- INFORME DE LA SEGENTE DEL MINISTERIO DE HACIENDA N.º 26.5.4. (3 de agosto de 2020) sobre el proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Estatuto del Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial «Esteban Terradas», aprobado por el Real Decreto 925/2015, de 16 de octubre.
- MINISTERIO DE DEFENSA (diciembre 2020) Estrategia de Tecnología e Innovación para la Defensa ETID – 2020, <https://publicaciones.defensa.gob.es/estrategia-de-tecnologia-e-innovacion-para-la-defensa-etid-2020-libros-pdf.html>

# **ESTUDIO SOBRE EL IMPACTO DE LA I+D+I EN DEFENSA**

## **STUDY ON THE IMPACT OF DEFENCE R&D&I**

**Patricia López Vicente<sup>1</sup>**

11 de abril de 2021

### **RESUMEN**

El estudio del impacto de las actividades de I+D+I en defensa parte de las definiciones de I+D+i incluidas en el Real Decreto Legislativo 4/2004, el Manual de Oslo, el Manual de Frascati y la Norma UNE 166000. También, se revisan diferentes teorías relacionadas con la gestión de la I+D+I. Tras este análisis se encuentra un común denominador: la gran incertidumbre alrededor del impacto de las actividades I+D+i. Este punto es de especial importancia en el sector de la defensa. La complejidad del sector hace que se deban tener en cuenta las interacciones entre el gobierno, los centros de investigación, las empresas y otros actores involucrados en el desarrollo de tecnología. Por este motivo, el papel de la I+D+i de defensa y el gasto público en estas actividades se estudia desde diferentes perspectivas, centrándose en el impacto sobre la economía y las tecnologías de defensa.

**PALABRAS CLAVE:** I+D+i, defensa, tecnología, impacto, financiación.

### **ABSTRACT**

The study of the impact of defence R&D&I is based on the definitions of R&D&I included in Royal Legislative Decree 4/2004, the Oslo Manual, the Frascati Manual and the Standard UNE 166000. The different theories related to R&D&I management are reviewed. After this analysis, a common denominator is found: the great uncertainty around the impact of R&D&I activities. This factor is of special relevance in the defence sector. The complexity of the sector requires to carefully consider the interactions between the government, research centres, companies and other actors involved in technology development. Therefore, the role of defence R&D&I and public spending on these activities is studied from different perspectives, with special focus on the impact on the economy and defence technologies.

**KEY WORDS:** R&D&I, defence, technology, impact, funding.

## **1. INTRODUCCIÓN**

En la actualidad, la importancia económica y social de las actividades de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i) es ampliamente reconocida, por incrementar el conocimiento científico y técnico, crear nuevos productos o mejorar procesos de fabricación. También, se relacionan estas actividades con el potencial de crecimiento económico y creación de una ventaja competitiva a nivel internacional. A nivel microeconómico ha sido contrastado el incremento en la competitividad de las empresas

---

<sup>1</sup> Estudiante de doctorado en Seguridad Internacional (IUGM-UNED).

PhD Candidate in International Security (IUGM-UNED).

que realizan actividades de I+D+i, frente a las que no, ya que así logran reforzar su posición en el mercado.

Los anteriores beneficios, entre otros, son los que dotan de un interés especial a las actividades de I+D+i, dando lugar a una creciente participación de los gobiernos en los procesos de innovación. Así, se pretende mejorar la excelencia tecnológica, la competitividad y la productividad de las empresas y fomentar la cooperación entre diferentes entidades, también en el sector de la defensa.

## 2. LA GESTIÓN E IMPACTO DEL PROCESO INNOVADOR Y DE LA I+D+I

### 2.1. Evolución de las teorías sobre la gestión de la I+D+i

Las diferentes teorías relacionadas con la gestión de la I+D+i y el proceso innovador se han desarrollado principalmente a partir de la segunda mitad del siglo XX. Cada una de ellas forma parte de una generación que trataba de dar respuesta a la evolución empresarial e industrial que se produjo a partir de 1950, con un entorno cambiante, cada vez más tecnológico e internacionalizado. Diferentes autores recogen las teorías de gestión de la I+D, como por ejemplo Escorsa Castells y Valls Pasola (2003), Nobelius (2003) o Roussel, Saad y Erickson (1991). Estos autores describen en detalle las características de cada generación, cuya comparativa se recoge en la Tabla 1.

Tabla 1: Comparativa de las seis generaciones de gestión de la I+D

Orientación	Generación					
	1ª – Aislada	2ª – Proyecto	3ª – Empresa	4ª – Cliente	5ª – Conocimiento	6ª – Compleja
Contexto	«Black hole demand» (1950-1965 aprox.)	Batalla por las cuotas de mercado (1965-1970 aprox.)	Racionalización de esfuerzos (1975-1985 aprox.)	Lucha por el tiempo (1985-1995 aprox.)	Integración de sistemas (1995-2005 aprox.)	Complejidad del entorno (2005-actual)
Estrategia	I+D aislada	Vinculación con el negocio	Integración de la tecnología en el proceso	Integración de la I+D en las necesidades del consumidor	Sistema colaborativo para la innovación	Más aspectos y actores que integrar
Factores de cambio	Impredecible (serendipity)	Interdependencia	Administración sistemática de la I+D	Cambio global discontinuo y acelerado	Flujo de acontecimientos	Complejidad de los productos y la tecnología
Resultados	I+D dentro de los gastos generales	Distribución de costos	Balance riesgo/sacrificio	Paradoja de la productividad	Impacto de la capacidad intelectual	Servicios
Estructura	Jerarquía, orientada hacia la funcionalidad	Matricial	Coordinación compartida	Multidimensional	Redes	Ecosistema
Gente	Escaso intercambio de experiencia					

Orientación	Generación					
	1ª – Aislada	2ª – Proyecto	3ª – Empresa	4ª – Cliente	5ª – Conocimiento	6ª – Compleja
Proceso	Multicomunicación	Basada en proyectos	Cartera de I+D	Retroalimentación y persistencia de la información	Aprendizaje y flujo de conocimiento entre diferentes áreas.	Innovación radical
Tecnología	Embriónica	Basada en datos	Basada en información	Tecnologías de la información como arma competitiva	Procesos de inteligencia: transformación de la información hacia el conocimiento	Multi-tecnología
Respuesta empresarial	Laboratorios corporativos	Desarrollo de unidades de negocio	Proyectos de I+D	Proyectos transversales y funcionales	Alianzas transfronterizas	Involucración de todo un sector industrial
Enfoque de la gestión	Estimulación de avances científicos, elección de emplazamiento según las competencias	Designación de clientes internos, ideas recogidas del mercado	Estructuración de los procesos de I+D, evaluación de las estrategias tecnológicas a largo plazo, integración de la I+D y el marketing	Actividades en paralelo, involucración de proveedores y clientes, integración de la I+D y la fabricación	Involucración de la red de contactos de la empresa, foco en la integración de sistemas, separación y enlace la de investigación y el desarrollo	Vuelta a los orígenes, necesidad de estar conectados, esfuerzos conjuntos

Fuente: adaptación propia a partir de Escorsa Castells y Valls Pasola (2003); Nobelius (2003); Rogers (1996) y Roussel, Saad y Erickson (1991).

Esta evolución está claramente marcada por la evolución del mercado y de la sociedad, pero principalmente por la evolución de las tecnologías, que permiten gestionar entornos más complejos, donde la gestión del conocimiento está bien establecida. Aun así, a lo largo de las diferentes generaciones de gestión de la I+D+i, se encuentra un común denominador, que es la gran incertidumbre sobre el impacto de la inversión en I+D+i. Esta incertidumbre se asocia con la dificultad de medir el valor de las actividades y sus resultados a largo plazo.

Generalmente, la gestión de la I+D+i en las organizaciones se ha centrado en el flujo desde la investigación al desarrollo y de este a la integración de la tecnología en un producto, así como en la planificación y gestión de este flujo. El valor de los productos de I+D viene dado entonces por una evaluación puramente económica. Ahora bien, con la evolución de las teorías de gestión de I+D+i también ha evolucionado la forma de medir el valor de estas actividades. Así, Rouse y Boff (2004) propusieron diez principios para caracterizar, evaluar y gestionar el valor de la I+D. Estos principios se basan en un enfoque basado no en proyectos y resultados, sino en oportunidades. Estos autores

aseguran que el beneficio de la I+D no se puede medir solo en resultados o tecnología integrada en productos, sino que se debe medir en las oportunidades que las actividades de I+D generan, tanto lleguen a integrarse en un producto como no.

## **2.2. El impacto de las actividades de I+D+i**

El impacto beneficioso de las actividades de I+D+i es ampliamente conocido y ha sido estudiado por multitud de autores a lo largo de décadas. Las primeras referencias se encuentran en los estudios de Gibrat (1931), Schumpeter (1942), Penrose (1959) o Marris (1964), siendo estos los primeros autores que estudiaron el impacto económico de la innovación.

La investigación empírica de los resultados de I+D+i ha ido evolucionando a lo largo de los años, a la par que las teorías de gestión de la I+D+i. Estos estudios han abordado el impacto de la I+D+i sobre diversas variables, como por ejemplo Griliches (1979), que reconocía la relación entre la tasa de retorno de la I+D y la productividad. Lichtenberg y Siegel (1989) examinaron también la relación entre I+D y productividad, confirmando a través de su análisis que la I+D tiene retornos positivos de la inversión, que estos retornos son mayores para la investigación financiada por la propia empresa y que la productividad es mayor cuando se trata de investigación básica. También, concluyeron que es mayor el impacto de la I+D financiada de forma privada, que con fondos públicos. Por otro lado, el impacto de la I+D en un entorno tecnológico cambiante sobre la productividad radica en el proceso de integración de la tecnología, en el conocimiento profundo en un área y general en todo las demás del personal, y en la gestión de este conocimiento (Iansiti, 1995). La relación entre la I+D y la productividad de una empresa también varía según el nivel tecnológico de la misma. La gran competitividad de las empresas altamente tecnológicas les impide disfrutar de los beneficios de la I+D de la misma forma que una empresa no tecnológica (Kafouros, 2007). Por otro lado, el impacto positivo en la productividad no es constantes a lo largo del tiempo, decreciendo drásticamente con los años. (Lang, 2008). Por último, con respecto a la productividad de la I+D, se recomienda que su evaluación de la I+D implique la reconfiguración de las actividades de I+D de la entidad (Brown y Svenson, 1998). Mientras que la reducción excesiva del tiempo de fabricación puede dañar la productividad, el desarrollo industrial y la competitividad (Choi, Lee y Sohn, 2009).

El impacto de la I+D+i sobre la competitividad también se ha estudiado y en general se asume que estas actividades tienen un impacto positivo sobre ellas. La innovación,

junto con la productividad, se han identificado como las herramientas clave para aumentar la competitividad. Esta conclusión proviene de la dependencia de la competitividad del capital intelectual de la sociedad y de su capacidad para innovar. Como en la medición del impacto de la I+D+i en la productividad, también hay numerosos estudios sobre el impacto de la I+D+i sobre la competitividad. Carayannis y Grigoroudis (2012) concluyeron que existe una relación dinámica entre la innovación, la productividad y la competitividad, por lo que al medirlos se suelen encontrar solapes. La I+D además está ligada a la ventaja competitiva, aunque el sentido de esta relación se ve influenciada por el tipo de país, por la productividad, los niveles de gasto en investigación básica industrial y las diferentes formas de liderar la innovación (Papadakis, 1995).

Otro factor que afecta la competitividad, básico para el éxito de la I+D+i, son las competencias y recursos de las empresas. En sectores altamente tecnológicos estas competencias tienen un impacto directo sobre la posición competitiva de la empresa. Los factores clave a la hora de tener una relación de cooperación exitosa en el desarrollo de actividades de I+D, son el fortalecimiento la estrategia de I+D de la compañía, proporcionándole tecnologías propias, la confidencialidad de los acuerdos, la cooperación por mutuo interés, la continuidad de la relación y la capacidad de explotar rápidamente los resultados (Quélin, 2000). Con respecto a la cooperación, la propensión de una empresa a firmar un acuerdo con una universidad depende de su tamaño y de su apertura al entorno. De esta forma, son las firmas que externalizan las actividades de I+D, que patentan para proteger la innovación y que muestran sus competencias, las que muestran mayores niveles de colaboración (Fontana, Genua y Matt, 2006). El estudio de López Fernández, Serrano Bedia y García Piqueres (2010) identificó que las variables que afectan la cooperación en actividades de I+D son los costes, la difusión, el tamaño y la realización de actividades propias de I+D. Por último, este estudio abordaba las implicaciones en políticas públicas, señalando que estas se deberían centrar en romper las barreras que tienen las pequeñas empresas a la hora de firmar estos acuerdos de cooperación.

Relacionada con los factores anteriores está la difusión del conocimiento o de los resultados de la I+D, que como se ha empezado a ver es un factor importante para los procesos de innovación y el desarrollo económico. Su impacto sobre las actividades de innovación, junto con el de la cooperación, fue analizado por Fritsch y Franke (2004). Su estudio llegó a tres conclusiones: la productividad de la I+D varía, no solo entre empresas,

sino también entre regiones. Estas diferencias se pueden explicar la variación en el nivel de difusión de las actividades de I+D dentro de la región. Por último, encontraron que la cooperación no fomenta especialmente esta difusión de información y conocimiento, y que una mayor cooperación no provoca una mayor eficiencia del proceso innovador. El fenómeno de la difusión de conocimiento externo y de su asimilación de forma efectiva por parte de la industria se ha convertido en una importante estrategia de I+D competitiva. Esta capacidad de asimilación de tecnología es fundamental y la afecta la formación de los recursos humanos, la informatización de la entidad, la tasa de envejecimiento y su entorno institucional (Watanabe, Zhu, Griffy-Brown y Asgari, 2001).

Otro de los efectos identificados es la internacionalización de las actividades de I+D. En el estudio de Gassmann y von Zedtwitz (1999) se indicaba que una entidad busca la internacionalización de las actividades de I+D como la adaptación a mercados líderes o el acercamiento a centros de conocimiento, donde existe una excelencia tecnológica. Además, estos autores concluyeron que la internacionalización de las actividades de I+D conlleva un aumento de proyectos de I+D transnacionales. Con respecto a la internacionalización, las actividades de I+D que se desarrollaban en empresas extranjeras tenían un mayor valor añadido a las que se realizaban en empresa nacionales, debido a las posibilidades de absorber estos resultados en su proceso de innovación (Tsang, Yip y Toh, 2008). Por último, en el caso de las empresas que decidan internacionalizarse para compensar sus debilidades en I+D, las políticas nacionales de I+D deberían centrarse en fortalecer la base tecnológica en esas áreas (Lehrer, Asakawa y Behnam, 2011).

Muchos de los estudios anteriores se centran exclusivamente en la I+D, pero se ha demostrado que es más interesante centrarse en la innovación como concepto más amplio. Los principales beneficios destacados derivados de las actividades de innovación son la mayor capacidad de absorción de conocimiento y tecnologías externas, el efecto multiplicador sobre la economía y empleo locales y regionales y el valor cultural y social. (Howells, 2008) Por otro lado, el estudio de Nieto (2003) establecía los efectos micro y macro de la investigación tecnológica, siendo los macro la modificación del tejido industrial, los cambios en el mercado de trabajo, la alteración de la posición competitiva de las naciones, el estímulo del crecimiento económico y el aumento del bienestar social. Mientras que los micro tienen efectos sobre la competitividad del negocio y la orientación del diseño de las estrategias empresariales. En 2008, Laforet trató de unir los efectos de la innovación con la orientación estratégica de la empresa, encontrando que también

afectan a la capacidad de innovación la orientación estratégica y de mercado. Así, las empresas en sectores más competitivos deben ser más proactivas, en cuanto a las oportunidades de mercado, e innovadoras, a la hora de adquirir una ventaja competitiva. La orientación estratégica también está ligada a las innovaciones en productos, a la capacidad de innovación de la entidad, siempre teniendo en cuenta las necesidades del cliente, pero no a la innovación en procesos o a una innovación sostenida en el tiempo. En pymes más innovadoras la mayor influencia radica el mercado, de forma que innovan para mantenerse actualizadas (Laforet, 2008).

Tabla 2. Relación entre la I+D+i y las variables económicas objeto de estudio

Productividad	Competitividad	Competencias y cooperación	Difusión del conocimiento	Internacionalización
Existe una relación (Griliches, 1979).	Fuerte interrelación entre innovación, productividad y competitividad. (Carayannis y Grigoroudis, 2012).	La competitividad se ve afectada por las competencias y recursos disponibles (Quelín, 2000).	La productividad varía con el nivel de difusión de resultados (Fritch y Franke, 2004).	Aumenta los proyectos transnacionales (Gassmann y Von Zedtwitz, 1999).
Aumenta si la financiación es propia y la investigación básica (Lichtenberg y Siegel, 1989).	Están ligadas (I+D y ventaja competitiva) (Papadakis, 1995).	Los resultados dependen de las relaciones de cooperación. Y estas de si fortalecen la estrategia de I+D, la confidencialidad de los acuerdos, el interés mutuo, la continuidad y explotación los resultados (Quelín, 2000).	La cooperación no la fomenta	Fortalece las competencias de una empresa (Lehrer, Asakawa y Behnam, 2011).
Aumenta con la mejora del proceso de integración de la tecnología y de la gestión del conocimiento (Iansiti, 1995).	Depende del tipo de liderazgo de la innovación (Papadakis, 1995).	Aumentan si se externalizan actividades, patentan y difunden su conocimiento (Fontana, Genua y Matt, 2006).	La asimilación de conocimiento externo aporta competitividad (Watanabe, Zhu, Griffy-Brown y Asgari, 2001).	Las políticas de apoyo a la I+D+i se deberían centrar en las áreas donde se internacionaliza (Lehrer, Asakawa y Behnam, 2011).
Varía según el nivel tecnológico de la empresa (Kafouros, 2007).	Depende de la productividad y del gasto en investigación básica industrial (Papadakis, 1995).	Afectan los costes, la difusión, el tamaño de la entidad y la I+D propia (López Fernández, Serrano Bedia y García Piqueres, 2010).	Afectan la formación, informatización, tasa de envejecimiento y entorno institucional (Watanabe, Zhu, Griffy-Brown y Asgari, 2001).	Las actividades desarrolladas por empresas extranjeras tienen mayor impacto, si la capacidad de absorción de conocimiento es mayor (Tsang, Yip y Toh, 2008).
El impacto es no lineal con el tiempo (Lang, 2008).	Se ve afectada por las competencias y recursos de las empresas (Quelín, 2000).	La mayor cooperación no fomenta la eficiencia del proceso innovador		

Productividad	Competitividad	Competencias y cooperación	Difusión del conocimiento	Internacionalización
		(Fritch y Franke, 2004).		

Fuente: elaboración propia a partir de las conclusiones de los estudios referenciados en la tabla.

Aquí se refleja además la clara interrelación entre cada una de las variables: la competitividad aumenta con la productividad, a su vez la competitividad se ve afectada por el nivel de competencias de una empresa, que a su vez se pueden fomentar mediante la cooperación. Por último, la difusión del conocimiento favorece y fortalece estas relaciones de cooperación, que también influye en el impacto de las actividades en caso de internacionalización, lo que aumenta las competencias. De esta manera, al analizar el impacto de la I+D+i se deben estudiar todas las variables de forma global y no aislada.

En una economía basada en el conocimiento, si se desea mejorar el impacto de estas actividades sobre la competitividad, se deben tener en cuenta las herramientas de gestión y la cultura de la innovación. (Hidalgo y Albors, 2003). Como se ha visto, para lograr el impacto deseado de las actividades de I+D+i, la gestión de la innovación y de la I+D+i es fundamental, no siendo suficiente el aumento de la inversión en estas actividades por sí solo.

### **3. EL IMPACTO DE LA I+D+I DE DEFENSA**

En los últimos años, los datos del presupuesto destinado a la I+D+I de defensa han sido minuciosamente analizados, con respecto a la inversión pública en I+D+i civil y, por consiguiente, también su impacto. Polémicas como la acontecida a finales de los años noventa, por la inclusión de los programas especiales de armamento (PEAs), provocó múltiples discusiones y análisis sobre el destino de estos fondos. Estos programas fueron financiados a través de créditos reembolsables del Ministerio de Industria, dentro del presupuesto general de I+D. Muchos científicos plantearon que no se debían incluir como gasto en I+D, ya que estaban destinados a la adaptación de tecnologías existentes y no a investigación real. (Bosch, 2000).

Al analizar el papel de la I+D+i de defensa en los sistemas de innovación, es necesario aplicar un enfoque global. La complejidad del sector hace que se deban tener en cuenta las interacciones entre el gobierno, los centros de investigación, las empresas y otros actores involucrados en la producción. Por este motivo, y debido a su relevancia dentro del gasto gubernamental en I+D+i, el papel de la I+D+i de defensa y el gasto público en estas

actividades ha sido estudiado desde diferentes perspectivas, identificando diferentes problemas y debilidades. (James, 2009).

### **3.1. Necesidad de datos para el análisis del impacto de la I+D+i de defensa**

Como en cualquier otro análisis, para analizar la I+D+i de defensa son necesarios datos, y este punto es el más problemático, según la mayor parte de los autores referenciados. Molas-Gallart (1999) planteaba la revisión de la definición de la I+D de defensa, en el contexto de dualidad de las tecnologías, para poder así tener una base sólida para la obtención de datos sobre la I+D de defensa internacional. Este estudio propuso que, para tener una colección de datos fiables sobre el gasto en I+D de defensa, el centro de atención se debía poner en los patrones de gasto en I+D de las agencias de defensa y en los programas públicos de defensa. También, propuso incluir la inversión privada en I+D de aquellas entidades relacionadas con la producción de equipos de defensa. Una vez recogidos todos estos datos, sería necesario un análisis conjunto de las inversiones a nivel internacional.

Hartley (2006) también analizaba los datos disponibles sobre la inversión pública en I+D de defensa. La importancia de estos datos recae en que aportan una idea de la capacidad tecnológica de un país y de la fortaleza de su base tecnológica e industrial de defensa. La conclusión de este estudio fue que existen muchos más datos desconocidos que disponibles. La falta de datos sobre la inversión en I+D de defensa dificulta la evaluación de los resultados, tanto directos como indirectos, impidiendo así la valoración adecuada de los programas nacionales de I+D de defensa. El impacto de la falta de datos en los resultados y calidad de los análisis también se reflejó en el estudio de García-Estévez y Trujillo-Baute (2014). También en esta ocasión, sus resultados no fueron concluyentes, debido a la falta de datos sobre subcontrataciones de las actividades de I+D.

### **3.2. El impacto en la economía**

Chakrabarti y Anyanwu (1993) estudiaron la relación directa entre la I+D de defensa y la evolución económica, así como las relaciones indirectas a través del desarrollo de competencias técnicas y científicas y el desarrollo de nueva tecnología, en el periodo de 1955 a 1988. El impacto de la I+D se identificó como mayor en la generación de nueva tecnología, dado el número de patentes registradas. Sin embargo, no se identificaba ningún efecto económico, al contrario que la inversión en I+D civil, o un efecto de desplazamiento de la I+D civil. Un estudio similar para los años 1993 al 2009 lo

realizaron Wang, Shyu y Chou (2012), sobre los efectos macroeconómicos del gasto de I+D de defensa, principalmente sobre la productividad. Los resultados fueron que el índice de productividad era mayor en países con inversión pública en I+D de defensa, que en aquellos que no realizaban este tipo de inversión. El análisis realizado, a nivel regional, también mostró que estas inversiones aumentan la productividad económica de las regiones.

En 1989, en un momento en el que la competitividad de la industria de EE.UU. se encontraba en su punto más bajo, el gobierno decidió lanzar la Iniciativa de Defensa Estratégica, por la que se aumentaba considerablemente las inversiones en investigación y desarrollo. Por entonces, se argumentaba que este hecho en vez de favorecer la competitividad nacional, la perjudicaría al disminuir la financiación a la I+D civil. El estudio de Lichtenberg (1989) trató de determinar el impacto de esta iniciativa, extrapolando los efectos de la inversión previa en I+D militar, en comparación con el impacto que tendrían estas inversiones en I+D civil sobre la competitividad del país. En este estudio se resalta que además de la pérdida de productividad y desempeño económico, la disminución de la competitividad se producirá justamente en las áreas tecnológicas en las que se realiza la inversión, ya que si son áreas exclusivamente militares, el mercado es mucho más limitado.

En 1992, EE.UU. decidió centrar su inversión en I+D tan solo en la producción de sistemas de armas, bajo dos premisas: 1) las fases de I+D son las que conllevan mayores plazos de tiempo y 2) debido a la reducción del ejército, se requeriría menor cantidad de armamento. Pero las inversiones en este campo también tenían otra razón de ser, la necesidad de mantener el conocimiento de diseño y desarrollo de estos sistemas dentro de la industria. De esta forma, para poder mantener la capacidad de desarrollo y producción, se deben implementar otro tipo de políticas que incentiven la I+D+i (Donohoe, 1992).

En la pasada década, ya en Europa, se identificó el problema de unos presupuestos de defensa cada vez más limitados. Estos factores, unidos a las diferentes prioridades de los diferentes países de la Unión, ponían en riesgo el desarrollo de la nueva generación de sistemas de defensa. Esta situación, se agravó por la privatización de las empresas del sector, lo que las hizo más reticentes a invertir en I+D. Para solventar la situación, Butterworth-Hayes (2007) proponía dos soluciones, por un lado, aumentar los programas europeos de cooperación en I+D y, por otro, encontrar socios estratégicos fuera de Europa

o de Norte América. De esta forma, el reto para aumentar el impacto de la inversión en I+D+i se centra en aunar esfuerzos para poder responder a los cambios de requisitos sobre la tecnología militar, a la vez que se mantienen las competencias clave para el futuro.

El estudio de Mowery (2012) trató de identificar las diferentes estructuras económicas de los programas de I+D en diferentes países, para estudiar su influencia frente a otros sectores. La diversificación de la cartera de proyectos de I+D de defensa, combinando inversiones a largo plazo en investigación y en instalaciones, ambos abiertos a investigadores civiles y militares, fortalecería el desempeño y el dinamismo innovador. Esta orientación, junto con políticas que reduzcan la incertidumbre, como el uso de prototipos y su alineamiento con las políticas de adquisiciones, son las claves para aumentar el impacto de las inversiones en I+D de defensa, según este autor.

Otra forma de analizar el impacto de la I+D+i de defensa es estudiar el desempeño de los contratistas que desarrollan estas actividades. Se pueden emplear diversas variables para este estudio, como el tipo de I+D+i desarrollada, el tipo de concurso con el que se adjudica el contrato, el tipo de contrato y el tamaño de la empresa contratista. Para identificar los efectos de estas variables, Tubig y Abetti (1990) analizaron los siguientes factores: el desempeño técnico, el respeto de los plazos, la calidad de los informes y productos desarrollados, el coste y una evaluación general. Salvo el tamaño de la empresa, estos autores concluyeron que todas estas variables afectan a algunos de los aspectos del desempeño. De esta forma, como los precios fijos y los contratos de I+D competitivos no siempre satisfacen el objetivo de la I+D de defensa de desarrollar sistemas, productos y servicios que cubran las necesidades de capacidad en el menor plazo posible, los autores recomendaban hacer estudios sobre el coste-efectividad. Así, se determina la forma de adjudicación de los contratos: los contratos de precio fijo no se deben emplear en programas de desarrollo avanzado de tecnología cercanos a la producción, mientras que los programas de investigación deben adjudicarse con una cuota fija, a uno o múltiples contratistas. Los contratos competitivos con precio fijo se consideraron convenientes para pequeños contratos con gran potencial de continuidad.

Según Morales-Ramos (2002), el impacto de la I+D de defensa varía de un país a otro, por lo que no se pueden generalizar las conclusiones del estudio de un país al resto. Por otro lado, este autor indicaba, de forma no concluyente, que el impacto del gasto de defensa proviene de la inversión en actividades de I+D, ya que otro tipo de gasto en defensa no tiene un impacto significativo sobre el crecimiento económico.

La perspectiva microeconómica sobre el gasto privado fue realizada, para el caso español, por García-Estévez y Trujillo-Baute (2014). Este estudio arrojaba como resultado que las decisiones en inversiones de I+D, tanto a largo plazo como a corto plazo, estaban motivadas en su participación en contratos del Ministerio de Defensa. Aunque sus resultados ni eran concluyentes, ni extrapolables a otros países, se sugerían algunas implicaciones a la hora de desarrollar políticas para la mejora de la competitividad. Por ejemplo, se sugirió que las políticas deben incentivar el aumento del porcentaje de trabajadores destinados a la I+D, o en facilitar su acceso a mercados internacionales y al Ministerio de Defensa.

### **3.3. El papel de las tecnologías de defensa**

Además de estas grandes diferencias entre países, en las últimas décadas la industria ha tenido que adaptarse a la transformación de la defensa, iniciada por EE.UU. y seguida principalmente por la OTAN y sus miembros. Este cambio de paradigma implica dotarse de sistemas de alta tecnología interoperables y conectados. Para lograr que el impacto sea positivo y que la industria sea capaz de apoyar la transformación de las fuerzas armadas, según Dombrowski, Gholz y Ross (2002) los gobiernos deben establecer incentivos, mediante el establecimiento de prioridades tecnológicas y programáticas, que incluyan requisitos operacionales y de doctrina, el asesoramiento técnico y de integración de sistemas, o el establecimiento de incentivos fiscales y contractuales, para favorecer la inversión privada en programas innovadores.

Esta transformación implica que casi toda la alta tecnología integrada en los sistemas militares proviene de tecnología civil, por lo que los gobiernos y sus ministerios de defensa dejan de tener el control sobre estos desarrollos. Según Stowsky (2004), este cambio de sistema debe tener implicaciones sobre cómo se organiza la I+D de defensa. En su estudio revisó cómo el Pentágono gestionaba la I+D, encontrando dos modelos: innovación protegida e innovación compartida. En el primer caso la I+D está orientada al desarrollo de productos específicos de defensa, por contratistas tradicionales del sector encargados de que el producto final responda a las necesidades militares, y con escaso flujo de información hacia el exterior. El segundo modelo tiene como objetivo obtener capacidad tecnológica general, permitiendo que las investigaciones académicas, o más comerciales, orienten el desarrollo tecnológico, y abriendo el flujo de información. La investigación en tecnologías duales tiene cabida en este segundo modelo. Para poder hacer frente a estos retos, en un contexto de globalización y en la era de la información,

el autor recomienda la adopción del segundo modelo. Para que esto sea posible, los ministerios de defensa deben invertir en actividades punteras de investigación básica y desarrollos experimentales, en absorber e integrar la tecnología civil más rápidamente, en revisar los métodos de adquisición de sistemas, y en revisar las políticas de I+D en relación con el control de las exportaciones.

Además de la era de la información, otro cambio que afecta a las necesidades de defensa, y por tanto a las tecnologías que se deben desarrollar, es el cambio de los conflictos. Tras los ataques a las Torres Gemelas en 2001, se han realizado diversos estudios sobre las implicaciones de la lucha contra el terrorismo y los cambios que se deben realizar en la defensa. Trajtenberg (2006) estudió el su impacto sobre la I+D, identificando que, aunque el treinta por ciento del gasto de I+D seguía destinado al desarrollo de grandes sistemas de armas, el gasto iba paulatinamente derivándose a nuevas tecnologías que mejorasen la capacidad de inteligencia. Tras su análisis, sugirió una serie de recomendaciones a la hora de articular políticas coherentes de I+D para poder hacer frente a las amenazas cambiantes, como por ejemplo dedicar solo el presupuesto necesario para la actualización de los grandes sistemas, destinando mayor parte a nuevos sistemas de inteligencia. Así, serán necesarios nuevos programas diseñados para asegurar la diversidad del tejido tecnológico e industrial, favoreciendo la competencia.

#### **4. CONCLUSIONES**

Como se ha podido ver a lo largo de este trabajo, han sido numerosos los trabajos que han analizado la dinámica la innovación. Aun así, debido a la complejidad del área y sus múltiples variables y ángulos de análisis, el valor de las actividades de I+D+i sigue siendo un reto hoy en día y a menudo se cuestiona su efectividad.

Dentro de los estudios previos sobre el análisis del resultado de la I+D+i se puede concluir que han tenerse en cuenta los parámetros de medición del rendimiento o resultados para las empresas, así como de ajuste con los objetivos de la entidad a estudiar, independientemente del ente financiador de la actividad de investigación. De esta forma, no existe un modelo de innovación universal, si no que se debe adaptar a la naturaleza de la empresa o de la institución y del negocio o actividad. El elemento fundamental de éxito es el compromiso en todos los niveles de la organización con los proyectos de innovación; desde su concepción y su estrategia, hasta los grupos de proyectos que deben estar motivados y estructurados según las líneas estratégicas.

Estos factores cobran especial importancia en el sector de la defensa, en el cual el proceso de innovación ha de encuadrarse fundamentalmente dentro de un enfoque de colaboración público-privada. Esta consideración es el elemento clave en el análisis del resultado o medición del impacto de la I+D+i en la que necesariamente los desarrollos tecnológicos o incluso actividades de investigación y desarrollo son financiadas por los organismos públicos a empresas privadas, como consecuencia de la necesidad pública del bien o servicio en este sector (capacidad nacional de defensa).

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BOSCH, X. (2000). Anger as Spain boost R&D figures with defence Money, *Nature*, Vol. 407, 12 octubre, p. 664.
- BROWN, M.G. Y SVENSON, R.A. (1998). Measuring R&D productivity, *Research-Technology Management*, Volume 41, nº 6, pp. 30-35.
- BUTTERWORTH-HAYES, P. (2007). No clear path for European defence and aerospace R&D, *Aerospace America*, Section International Beat, enero, p. 4.
- CARAYANNIS, E. Y GRIGOROUDIS, E. (2012). Linking innovation, productivity, and competitiveness: implications for policy and practice, *Journal of Technology Transfer*, nº 39, pp. 199-218.
- CHAKRABARTI, A.K. Y ANYANWU, C.L. (1993). Defence R&D, rechnology, and economic performance: A longitudinal analysis of the U.S. experience, *IEEE Transactions on Engineering Management*, Vol. 40, nº 2, pp. 136-145.
- CHOI, J.Y., LEE, J.H. Y SOHN, S.Y. (2009). Impact analysis for national R&D funding in science and technology using quantification method II, *Research Policy*, nº 38, pp. 1534-1544.
- DOMBROWSKI, P.J., GHOLZ, E. Y ROSS, A.L. (2002). Selling military transformation: The defence industry and innovation, *Orbis*, verano 2002, pp. 523-535.
- ESCORSA CASTELLS, P. Y VALLS PASOLA, J. (2003). *Tecnología e innovación en la empresa*, Univ. Politèc. de Catalunya, pp. 145-148.
- FONTANA, R., GEUNA, A. Y MATT, M. (2006). Factors affecting university-industry R&D projects: The importance of searching, screening and signaling, *Research Policy*, nº 35, pp. 309-323.
- FRICTS, M. Y FRANKE, G. (2004). Innovation, regional knowledge spillovers and R&D cooperation, *Research Policy*, nº 33, pp. 245-255.
- GARCÍA-ESTÉVEZ, J. Y TRUJILLO-BAUTE, E. (2014). Drivers of R&D investment in the defence industry: evidence from Spain, *Defence and Peace Economics*, 25:1, DOI: 10.1080/10242694.2013.857464, pp. 39-49.
- GASSMANN, O. Y VON ZEDTWITZ, M. (1999). New concepts and trends in international R&D organization, *Research Policy*, nº 28, pp. 231-250.
- GIBRAT, R. (1931). *Les inegalites economiques*. Librairie du Receuil Sirey, Paris.
- GRILICHES, Z. (1979). Issues in assessing the contribution of research and development to productivity growth, *The Bell Journal of Economics*, Vol. 10, nº 1, pp. 92-116.
- HARTLEY, K. (2006). Defence R&D: Data issues, *Defence and Peace Economics*, 17:3, DOI: 10.1080/10242690600645027, pp. 169-175.
- HIDALGO, A. Y ALBORS, J. (2003). Innovation management techniques and tools: a review from theory and practice, Universidad Politécnica de Madrid.
- HOWELLS, J. (2008). New directions in R&D: current and prospective challenges, *R&D Management*, nº 38, 3, pp. 241-252.

- IANSITI, M. (1995). Technology integration: Managing technological evolution in a complex environment, *Research Policy*, nº24, pp. 521-542.
- JAMES, A.D. (2009). Reevaluating the role of military research in innovation systems: introduction to the symposium, *Journal of Technology Transfer*, 34, DOI: 10.1007/s10961-008-9103-1, pp. 449-454.
- KAFOUROS, M.I. (2007). Economic returns to industrial research, *Journal of Business Research*, nº 61, pp. 868-876.
- LAFORET, S. (2008). Size, strategic, and market orientation affects on innovation, *Journal of Business Research*, nº 61, pp. 753-764.
- LANG, G. (2009). Measuring the returns of R&D – An empirical study of the German manufacturing sector over 45 years, *Research Policy*, nº 38, pp. 1438-1445.
- LEHRER, M., ASAKAWA, K. Y BEHNAM, M. (2011). Home base-compensating R&D: Indicators, public policy, and ramifications for multinational firms, *Journal of International Management*, nº 17, pp. 42-53.
- LICHTENBERG, F.R. Y SIEGEL, D. (1989). The impact of R&D investment on productivity – New evidence using linked R&D-LRD data, *National Bureau of Economic Research Working Paper Series*, nº 2901.
- LÓPEZ FERNÁNDEZ, C., SERRANO BEDIA, A.M. Y GARCÍA PIQUERES, G. (2010). Cooperación institucional en I+D+i y patrones de comportamiento empresarial: evidencia de las empresas manufactureras y de servicios en España, *Revista Europea de Dirección y Economía de la Empresa*, Vol. 19, nº 3, pp. 7-26.
- MARRIS, R. (1964). *The Economic Theory of Managerial Capitalism*, Macmillan, London.
- MOLAS-GALLART, J. (1999). Measuring defence R&D: A note on problems and shortcomings, *Scientometrics*, Vol. 45, nº 1, pp. 3-16.
- MORALES-RAMOS, E. (2002). Defence R&D expenditure: The crowding-out hypothesis, *Defence and Peace Economics*, 13:5, DOI: 10.1080/10242690213507, pp. 365-383.
- MOWERY, D.C. (2012). Defence-related R&D as a model for «Grand Challenges» technology policies, *Research Policy*, nº 41, pp. 1703-1715.
- NIETO, M. (2003). From R&D management to knowledge management. An overview of studies of innovation management, *Technological Forecasting and Social Change*, nº 70, pp. 135-161.
- NOBELIUS, D. (2003). Towards the sixth generation of R&D management, *International Journal of Project Management*, nº 22, 369-375.
- PAPADAKIS, M. (1995). The delicate task of linking industrial R&D to national competitiveness, *Technovation*, nº 15 (9), pp. 569-583.
- PENROSE, E.T. (1959). *The Theory of the Growth of the Firm*, Wiley, New York.
- QUÉLIN, B. (2000). Core competencies, R&D management and partnerships, *European Management Journal*, Vol. 18, nº 5, pp. 476-487.
- ROUSE, W.B. Y BOFF, K.R. (2004). Value-centered R&D organizations: Ten principles for characterizing, assessing, and managing value, *Systems Engineering*, Vol. 7, nº 2, pp. 167-185.
- ROUSSEL, P., SAAD, K.N. Y ERICKSON, T.J. (1991). Third Generation R&D Management, artículo extraído de Third Generation R&D: Managing the link to corporate strategy, *Harvard Business School Press*.
- SCHUMPETER, J.A. (1942). *Capitalism, Socialism and Democracy*. Harper, New York.
- STOWSKY, J. (2004). Secrets to shield or share? New dilemmas for military R&D policy in the digital age, *Research Policy*, nº 33, 257-269.
- TRAJTENBERG, M. (2006). Defence R&D in the anti-terrorist era, *Defence and Peace Economics*, 17:3, DOI: 10.1080/10242690600645076, pp. 177-199.

- TSANG, E.W.K., YIP, P.S.L. Y TOH, M.H. (2008). The impact of R&D on value added for domestic and foreign firms in a newly industrialized economy, *International Business Review*, n° 17, pp. 423-441.
- TUBIG, S.B. Y ABETTI, P.A. (1990). Variables influencing the performance of defence R&D contractors, *IEEE Transactions on Engineering Management*, Vol. 37, n° 1, pp. 22-30.
- WANG, T.P., SHYU, S.H.P, Y CHOU, H.C. (2012). The impact of defence expenditure on economic productivity in OECD countries, *Economic Modelling*, n° 29, pp. 2104-2114.
- WATANABE, C., ZHU, B., GRIFFY-BROWN, C. Y ASGARI, B. (2001). Global Technology spillover and its impact on industry's R&D strategies, *Technovation*, n° 21, pp. 281-291.

# **EL SIGNIFICADO DE GEOECONOMÍA EN EL ÁMBITO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES: EL DEBATE ENTRE REALISTAS Y GEOPOLÍTICOS CRÍTICOS Y UNA PERSPECTIVA DE INVESTIGACIÓN**

## **THE MEANING OF GEO-ECONOMICS IN INTERNATIONAL RELATIONS: THE DEBATE BETWEEN REALISTS AND CRITICAL GEOPOLITICIANS, TOGETHER WITH A RESEARCH PERSPECTIVE**

Vincenzo Ferrillo<sup>1</sup>

25 de abril de 2021

### **RESUMEN**

Entre la comunidad académica no existe todavía un significado compartido de lo que significa geoeconomía. La definición que cada autor puede elaborar está ligada principalmente a la escuela a la cual pertenece. De hecho, el debate ha girado en torno a la discusión que hay entre la escuela realista de las relaciones internacionales y la escuela de la geopolítica crítica. Entre esas dos escuelas, el argumento de discusión se centra sobre si la geoeconomía tiene vida propia; si es un subcampo de la categoría más amplia de la geopolítica; y, finalmente, para que finalidad se actúa geoeconómicamente. En este artículo se investigará este debate, focalizándose sobre el aspecto territorial y estratégico, además de formular una hipótesis para una investigación doctoral que se centrará en la carrera geoeconómica en un mundo multipolar entre EE. UU. y la China.

**PALABRAS CLAVE:** geoeconomía; geopolítica; grand-strategy; esfera de influencia; globalización

### **ABSTRACT**

Among the academic community there is still no shared meaning of what geo-economics means. The definition that each author can elaborate is mainly linked to the school to which he or she belongs. In fact, the debate has turned around the discussion between the realist school of international relations and the school of critical geopolitics. Between these two schools, the argument focuses on whether geo-economics has a life of its own; whether it is a subfield of the broader category of geopolitics; and, finally, for what purpose geo-economics is acted upon. This paper will investigate this debate, concentrating on the territorial and strategic aspect, and will formulate a hypothesis for a

---

<sup>1</sup> Doctorando del programa en Seguridad Internacional (IUGM-UNED). Graduado en Historia por la Università di Trento. Máster en Historia del Mundo (UPF) y Análisis Económico (UOC). Consultor de marketing y *part-qualified Chartered Tax Advisor* con el Irish Tax Institute.

PhD candidate in the International Security programme (IUGM-UNED). B.A. Honours in History at the Università di Trento. Master in World History (UPF) and Economic Analysis (UOC). Marketing consultant and *part-qualified Chartered Tax Advisor* with the Irish Tax Institute.

doctoral research project centred on the geo-economic race between the US and China in a multipolar world.

**KEYWORDS:** geo-economics; geo-politics; grand-strategy; sphere of influence; globalisation

## 1. INTRODUCCIÓN

El término geoeconomía en el ámbito de las relaciones internacionales fue acuñado en 1990 por Edward Luttwak en su artículo aparecido en *The National Interest: From Geopolitics to Geo-economics*.

Cuando Luttwak publica su artículo, la Guerra Fría está acabando y en Occidente, en los entornos políticos como académicos, parecía ser que el mundo se fuera simplificando, triunfando los valores liberales tanto en lo político como en lo económico. Hasta se llegó a pronosticar el fin de la historia, según la fórmula de Francis Fukuyama (Scholvin & Wigell, 2018). Para Luttwak, el futuro en 1990 hubiera sido más complejo: los conflictos no hubieran desaparecido, sino que hubieran cambiado su terreno de combate. Desde lo militar, se hubiera pasado a lo comercial como terreno de dialéctica entre potencias:

«Everyone, it appears, now agrees that the methods of commerce are displacing military methods – with disposable capital in lieu of firepower, civilian innovation in lieu of military-technical advancement, and market penetration in lieu of garrisons and bases. But these are all tools, not purposes; what purposes will they serve?» (Luttwak, 1990, 17).

Es el desplazamiento desde el *World Politics* hacia el *World Business*. El autor, analizando la lógica intrínseca de la acción de los grandes conglomerados empresariales, pone de manifiesto como estos actores puedan oscilar entre cooperación y competición entre ellos según los objetivos del momento, e independientemente de sus confines geográficos. Cuando se pasa a analizar la acción de los actores públicos, los estados, Luttwak explica que para estos el nivel territorial sigue siendo fundamental. A nivel estatal, o de agrupaciones de estados como es la Unión Europea, la regulación de la actividad económica, la recaudación de impuestos o las inversiones públicas en sectores estratégicos, como ahora la tecnología informática, están enfocadas al territorio sobre el cual ejercen su soberanía y, por ende, la lógica subyacente será la de la competición mutua.

Es muy interesante la definición que Luttwak da de geoeconomía: «la lógica del conflicto entremezclada con los métodos del comercio» (Luttwak, 1990, 19). Además, el autor hace un paralelismo entre geoeconomía y mercantilismo: de hecho, podría parecer

en un análisis superficial que la primera sea una variante moderna del segundo. Pero, históricamente, el resultado final del mercantilismo hubiera sido un conflicto armado entre naciones, un juego a suma cero, mientras que hoy día la solución de los conflictos armados para las fricciones entre estados queda marginalizada y la suma cero es una variable improbable. A lo contrario, el terreno de competición contemporánea entre naciones es la corsa para el desarrollo y el monopolio de nuevas tecnologías punteras, que se obtienen, además que, a través de la innovación técnico-científica, también haciendo uso de los instrumentos más agresivos ofrecidos por la finanza internacional, así como del poder legal y reglamentario propios del poder estatal para garantizarse esta ventaja competitiva.

La razón subyacente por actuar geoeconómicamente, si se piensa sobre todo en el momento en que el artículo fue escrito, era el temor para un posible conflicto nuclear. Realmente, la opción militar se considera como un elemento disuasorio, pero sin aplicación efectiva. La misma geoeconomía tendrá grados diferentes según el estado que la lleva a cabo. Según el autor no todos los estados están dispuestos a actuar geoeconómicamente e, incluso lo estén, hay varios condicionantes internos que puedan limitarlos en la acción, como por ejemplo la dialéctica interna entre el estado y las empresas privadas.

El estratega norteamericano distingue entre el espacio de actuación económico y el espacio de actuación político. Los estados ocupan prácticamente por completo y por sí solos el espacio de acción político, mientras que ocupan una fracción del espacio de actuación económico. Además, en 1990, al amanecer de la globalización, la tendencia fue hacia las privatizaciones y a una relegación todavía mayor de los estados en el espacio económico internacional. La consecuencia, ya vislumbrada en aquel entonces por Luttwack, era la pérdida por parte del poder estatal del instrumento que las grandes empresas estatales ofrecían para ejercer su *grand-strategy* geoeconómica. En aquel entonces, primando una tendencia de *laissez-faire* en los *milieux* políticos occidentales, parecía que una actuación demasiado pronunciada de los estados en la economía, sobre todo si con fines geoeconómicos, hubiera producido una distorsión al libre comercio, pudiendo ocurrir, por ejemplo, que, para defender un sector estratégico, un estado impidiera a empresas de países competidores el acceso a su mercado. Para el autor: «el

resultado de esa tensión dentro de los principales países y bloques determinará el grado en que viviremos en un mundo geoeconómico» (Luttwak, 1990, 23).

De seguida, se analizarán en más detalle las escuelas académicas que más han contribuido al debate sobre geoeconomía.

## **2. EL DEBATE SOBRE EL SIGNIFICADO ACADÉMICO DE GEOECONOMÍA**

No existe todavía un significado compartido entre la comunidad académica de lo que geoeconomía significa. Aun así, si se busca en un motor como Google Scholars el argumento *geoeconomics*, se puede observar el crecimiento exponencial en el tiempo de nuevas publicaciones, concentradas especialmente en la última década:

- 1990-1999: 1290 entradas;
- 2000-2009: 4120 entradas;
- 2010-2020: 15900 entradas.

La definición de geoeconomía que cada autor puede elaborar está ligada principalmente a la escuela a la cual pertenece. De hecho, el debate ha girado en torno a la discusión que hay entre la escuela realista de las relaciones internacionales y la escuela de la geopolítica crítica. Entre esas dos escuelas, el argumento de discusión se centra sobre si la geoeconomía tiene vida propia; si es un subcampo de la categoría más amplia de la geopolítica; y, finalmente, para que finalidad se actúa geoeconómicamente.

La geoeconomía, también para los autores de la escuela de la geopolítica crítica, pertenece al marco del realismo en lo que concierne las teorías que conforman las relaciones internacionales (Reus-Smit & Snidal, 2009) y, en ese sentido, podemos preguntarnos hasta qué punto tiene su propia autonomía epistemológica o hasta qué punto coincide con la llamada política económica internacional, o IPE utilizando el acrónimo anglosajón. Entre los académicos que más se han aventurado en la investigación de la geoeconomía en los últimos años hay que citar a Mikael Wigell, además de Matthew Spark, Antto Vihma, Mikael Mattlin, Sören Scholvin o Deborah Cowen, entre otros.

En el ámbito del debate académico, otra ambigüedad reside en el significado que hay que atribuir al prefijo «geo». Tradicionalmente, los geógrafos de la economía han considerado su propia disciplina como el estudio de los diferentes territorios, sus propios recursos económicos, y como el comercio internacional se había desarrollado para el encuentro entre la producción y la demanda entrelazadas a las diferentes áreas

económicas. A ese enfoque, hay que añadir otro sentido al significado del prefijo «geo»: el de área de influencia económica de las potencias regionales. Es justamente ese significado el que más atrae el debate académico sobre la geoeconomía (Scholvin & Wigell, 2018; Mattlin & Wigell, 2016; Wigell, 2016; Sparke, 1998).

De las publicaciones más recientes, uno de los autores más fieles a las pautas puestas por Luttwak es Antto Vihma. Este autor reafirma el planteamiento de fondo de Luttwak y lo hace contestando a las críticas que parte del mundo académico hizo a la geoeconomía y a su estricto realismo dentro del debate de la disciplina de las relaciones internacionales (Vihma, 2018). Entre el artículo de Luttwak y el de Vihma, han pasado casi tres décadas y el escenario global, económica y políticamente, es diferente. De hecho, si Luttwak preveía en 1990 un futuro ajedrez global dominado por varias potencias, Vihma constata como el mundo de la segunda década del XXI siglo es ya concretamente multipolar. Al no haberse realizado el escenario unipolar pronosticado al final de la Guerra Fría, se ha vuelto a tener interés para la geoeconomía como uno de los instrumentos analíticos del estudio de las relaciones internacionales y elemento necesario para cualquiera *grand-strategy* de potencia.

El análisis de la geoeconomía y su impacto en las relaciones internacionales (se vean China que ha logrado alcanzar el mismo nivel de superpotencia mundial que EE. UU., la vuelta de Rusia como potencia militar y energética, el rol del estado en los sectores económicos estratégicos) se ha desarrollado en los últimos años en el seno de los principales *think tanks* internacionales. El autor subraya como entre otros Chatman House, el Council on Foreign Relations, el Carnegie Endowment for International Peace, el World Economic Forum ya tienen secciones dedicadas a los estudios del impacto de los factores geoeconómicos en las relaciones internacionales. A lo contrario, en el mundo académico el estudio de esa disciplina ha quedado relativamente al margen.

A principio de los años 90, en el ámbito académico empieza a ser central el análisis constructivista, cuyo exponente más prominente ha sido Alexander Wendt. El artículo de Vihma se concentra a responder a las tres críticas principales que desde el filón constructivista se hizo a la geoeconomía: «*geoeconomics as IR neorealism, geoeconomics as neoliberalism, and geoeconomics as self-fulfilling securitisation*» (Vihma, 2018, 3).

El constructivismo en el ámbito de las relaciones internacionales se ha alimentado también de las teorías de Michel Foucault en las ciencias sociales. La aplicación de

Foucault a las relaciones internacionales ha originado la llamada geopolítica crítica. Los autores más destacados de esta escuela son John Agnew, Simon Dalby y Gearoid Ó Tuathail.

La crítica principal hecha por estos filones a la geoeconomía es su realismo y la declinación práctica del mismo. El constructivismo estudia las relaciones internacionales como un discurso. El discurso de la geopolítica, de la maquiavélica *real politik*, es un discurso manipulativo que justamente la escuela de la geopolítica crítica quiere reinterpretar como resistencia de la sociedad civil a las clasificaciones impuestas para el *establishment*. Es en ese escenario, que esa escuela ha producido una interpretación de la geoeconomía y del realismo que, según Vihma, están hiper simplificados; entre los críticos, Stefano Guzzini ha sido uno de los pocos autores a no ir tan allá, a no considerar como una farsa el realismo, así como la geoeconomía (Guzzini, 2014).

Una de las críticas más frecuentes al planteamiento geoeconómico de Luttwak se ha centrado en la teoría de la «suma cero» y en el supuesto que los estados estén naturalmente preparados para actuar geoeconómicamente. Luttwak en su artículo ha declinado varios grados de actuación geoeconómica de los estados. Además, reconoce que algunos por falta de recursos o por interés, deciden de no actuar geoeconómicamente a ningún nivel. Uno de los errores por parte de los críticos del realismo es de considerarlo como un monolito. En realidad, dentro de este filón hay más matices, como ahora el realismo defensivo, el realismo neoclásico o el realismo minimalista. Otro de los reproches hechos al realismo en las relaciones internacionales es el no considerar los factores internos a los estados en la elaboración de sus políticas exteriores. Pero, como reconoce Vihma, los más destacados y criticados entre los autores realistas, Tucídides y Morgenthau, en sus obras nunca negaron la relevancia de los factores internos a los estados. Un autor realista que ha ido más allá ha sido Rudolf Kjellén, el cual, desde su observatorio sueco, ya en el siglo XIX reconoció como especialmente para los estados más pequeños sus factores culturales e intelectuales son estratégicos en la elaboración de sus propias políticas exteriores.

El artículo de Luttwak, y en general su elaboración geoeconómica, ha sido criticada también por estar vinculada con el neoliberalismo, a razón del hecho que el personaje no ha escondido nunca sus posiciones políticas conservadoras. Para los autores de la crítica geopolítica, la geoeconomía sirve como elaboración de discursos geoestratégicos justificados con finalidades económicas. Pero, siempre según Vihma, las finalidades

económicas del *establishment* neoliberal que fomentó la liberalización y la globalización no siempre coinciden con los planteamientos de Luttwak sobre el rol de los estados.

Se reconoce como el concepto de geoeconomía sea lo suficientemente maleable para ser utilizado en diferentes discursos teóricos o históricos. No obstante, cuando se quiere asociarlo a las teorías neoliberales, el autor destaca que se tendría que profundizar más la dialéctica entre el *laissez-faire* cuasi absoluto de las teorías neoliberales y el papel de los estados en sus estrategias geoeconómicas.

La última crítica que se contrabate es la asociación entre la geoeconomía y los discursos securitarios. Esa crítica se ha elaborado principalmente en la Copenhagen School of International Relations. Según esa asociación, la geoeconomía sería utilizada para aumentar la percepción de los riesgos estratégicos para así justificar medidas extraordinarias de seguridad interna. Para Guzzini, exponente de la escuela danesa: «*if everyone shares a 'geopolitical worldview', then the effect will be a securitisation/militarisation of foreign policies or the entire European security order*» (Guzzini, 2014, 5).

Vihma contra argumenta poniendo el ejemplo concreto de Rusia y la utilización que hace de sus propios recursos energéticos: hay que analizar esas políticas según la finalidad estratégica que Rusia quiere obtener y considerar que difícilmente la actuación rusa llevaría una securización en Europa. Esa securización sería para el autor el producto de una realidad imaginada o reconstruida, pero cuya vinculación con la realidad sería mínima.

## **2.1. Las aportaciones de la escuela de la geopolítica crítica**

### ***2.1.1 Las relaciones entre geoeconomía y geopolítica: la centralidad del discurso***

La aportación principal al debate sobre la geoeconomía por parte de la escuela crítica ha sido el entender esa disciplina, un subproducto de la geopolítica, como un discurso. En concreto, un discurso geoestratégico que puede oscilar tanto hacia la esperanza como hacia el terror. Para autores como Matthew Sparke los expertos de geoeconomía, principalmente en cuanto que geógrafos, tienen que examinar críticamente esas geografías imaginadas del miedo o de la esperanza. En su artículo de 2007, Sparke analiza el *storytelling* utilizado por el gobierno estadounidense para justificar la guerra de Iraq. La justificación a esa guerra ha pasado por: «infundados miedos geopolíticos», en ese

caso a las armas de destrucción masiva poseídas según EE. UU. por Iraq; y por «infundadas esperanzas geoeconómicas», haciendo del Iraq post-Saddam Husein y en general de esa área geopolítica, un área de establecida democracia occidental y del libre comercio global (Sparke, 2007, 339–346).

En otro artículo, Sparke vuelve sobre la relación entre el neoliberalismo y sus efectos en las políticas internacionales, entre los «imperativos económicos del capitalismo y la disciplina de las relaciones internacionales». Una vez más, en cuanto que geógrafo, el autor subraya que hay que estudiar las geografías del capitalismo («*geographical representation of international relations*»), en cuanto *fil rouge* entre la geoeconomía y las relaciones internacionales (Sparke, 2018, 1–2). De hecho, se habla en ese sentido de geopolítica económica, no reconociendo un estatus propio a la geoeconomía, nada más que el discurso geoestratégico para las justificaciones geopolíticas del capitalismo global. Esos discursos en el fondo quieren abstraer un particular territorio, se piense al caso iraquí, abstraer sus propias características geográficas e históricas de la narración que se pretende imponer y a los resultados que esa puede producir.

Para justificar todo eso, según los críticos, la geoeconomía tiene que reclamar una realidad propia separada por la geopolítica tanto en lo histórico como en lo geográfico. En lo histórico, la cesura ocurre al final de la Guerra Fría: su fin daría paso al auge de la geoeconomía dejando de lado, según los autores *à la Luttwak*, la geopolítica tradicional. En lo geográfico, imaginando las dos como diferentes campos de la ciencia gubernamental: siempre utilizando el ejemplo de Iraq, para el autor se quiso: «*to free up commodity flow using the geopolitical tools of war-fighting*» (Sparke, 2018, 4).

Metodológicamente, para otro autor de la escuela crítica, Julien Mercille, es fundamental preguntar y justificar el porqué y el cómo de las políticas internacionales llevadas a cabo. Mercille ha a su vez estudiado críticamente la guerra de Iraq. Su punto de partida es la reformulación de la teoría tradicional de la geopolítica crítica sobre la política exterior estadounidense, elaborada por David Harvey. Para Harvey, que había analizado la guerra de Vietnam, la motivación principal por parte de EE. UU. era una lógica de potencia, separada de motivaciones económicas de fondo (Mercille, 2008, 575–578). Mercille reconoce todavía que las lógicas geoeconómicas no pueden ser desvinculadas de las lógicas geopolíticas y que en contestar al porqué y al cómo de las

relaciones internacionales hay que «incorporar el análisis de la política económica para destripar las lógicas detrás de las políticas emprendidas» (Mercille, 2008, 571).

### **2.1.2 El análisis de la territorialidad**

Para Luttwak el ámbito territorial principal es lo de los estados. La escuela de la geopolítica crítica estudia la territorialidad a diferentes niveles, poniendo la centralidad en las ciudades y regiones como foco de análisis. Una aportación interesante en este sentido, al confín entre geopolítica crítica y posiciones más neutras con las ideas luttwakianas, es la de Deborah Cowen y Neil Smith. Estos dos autores hablan de la geopolítica tradicional como de geopolítica social (Cowen & Smith, 2009). En la contemporaneidad hay un reconocimiento de una fractura que está ocurriendo entre la «geopolítica social» y la «gocioeconomía social», esta última está de hecho reemplazando la primera. ¿Qué significa para Cowen y Smithocioeconomía social? Laocioeconomía social tiene tres ejes principales. El primero, «el replanteamiento de la seguridad territorial con la finalidad de acomodar a los flujos globales de mercancías» (Cowen & Smith, 2009, 32–35); el segundo, «la reformulación de la seguridad social a través del mercado» (Cowen & Smith, 2009, pp. 35–38); y finalmente el tercero, «la consideración del estado como agente económico» (Cowen & Smith, 2009, 22).

Es en este escenario, que hay que enfocar de nuevo la centralidad del territorio. De hecho, en la etapa de la globalización, el territorio no pierde de importancia, sino que más bien se reformula. Según Cowen y Smith los confines siguen existiendo, pero con un significado diferente al tradicional. La seguridad del estado, y de consecuencia de sus confines, pasa por una segurización económica y social. Pero, y aquí reside la importancia del adjetivo social junto al sustantivoocioeconomía, hoy día se han rediseñado las fórmulas sociales que había elaborado tradicionalmente la geopolítica *à la Ratzel* o *à la Bismark*. En el escenario de la globalización neoliberal esas nuevas fórmulas sociales pasan por tres ejes principales:

- 1 la violencia imperial para propiciar la acumulación de recursos tanto por parte del público como del privado;
- 2 el mercado es el ordenante de las políticas de welfare dentro de los estados, llevando a cabo una privatización de lo social;

- 3 la apropiación de un mayor acumulo de capital a través de nuevas amenazas como ahora el cambio climático y las políticas llevadas a cabo para combatirlo (Cowen & Smith, 2009, 44).

La lógica neoliberal y el discurso que consigue es central, entonces, para la redefinición de la geografía económica según los tres ejes expuestos por Cowen y Smith.

Una de las aportaciones más interesantes en este sentido es otra vez la de Sparke. El autor estudia dos regiones transnacionales: una entre Canadá y EE. UU. a noroeste, Cascadia; la otra entre Francia, Reino Unido y Bélgica, Transmanche (Sparke, 1998, 80-91). Su punto de partida es el análisis de Kenichi Ohmae sobre la desterritorialización de los estados, analizando cuatro flujos globales concretos (las 4 I): Inversiones, Industria, IT, Consumo Individual. Para la lógica neoliberal, esas regiones tienen el tamaño ideal para fomentar un ambiente *business-friendly*, territorios transfronterizos donde el confin, como el viejo limes del Imperio romano, tiene una función de conexión, de nudo de una red global de intercambios, más que de barrera.

El auge de esa nueva geografía económica global es la derivación de la crisis del sistema de producción fordista, hasta los 70 centrado en la producción para el consumo dentro de un mercado interior. Las crisis económicas de esa década han sido el caldo de cultivo ideológico para la elaboración hacia el neoliberalismo global. Aun así, la declinación práctica de esas nuevas líneas ideológicas, en el análisis de las dos regiones transfronterizas, tiene diferencias a un lado y al otro del Atlántico. En la entonces CEE, luego UE, el cambio de paradigma y la evolución hacia el regionalismo fue elaborado y practicado por la burocracia comunitaria de Bruselas, según una lógica *top-down*. En Norteamérica, sobre todo en los EE. UU., el giro ideológico se hace a través de la *moral suasion* de los *think tanks* así como a través de la acción de las Cámaras de Comercio. Lo que une esas dos experiencias, son los nuevos imperativos de la geografía económica del libre comercio: descentralización, polarización, competencia, desregulación, desterritorialización.

Otros autores que se han concentrado en el estudio de la regionalización de los espacios económicos en las últimas décadas son Sami Moisio y Anssi Paasi (Moisio & Paasi, 2013; Moisio, 2018). Particularmente, se estudia el factor del capital humano como uno de los motores de esas nuevas geografías urbanas. Esa fuerza de trabajo altamente cualificada, por un lado, es un impulso para las nuevas formas de economía del conocimiento. Por

otro lado, también, ese mismo capital humano, guiado por la competencia económica ha hecho posible el giro hacia la privatización de las políticas públicas. Una vez más son los imaginarios políticos de la competencia, la conexión y la integración global que han contribuido a la redefinición de las políticas de seguridad nacional y en la redefinición del significado de interés nacional.

«In such a capitalism, the world is increasingly becoming a network consisting of hubs, city-regions and wider ‘network-region’ in which surplus value is formed and which are pivotal in controlling the movement of money, information, talent and innovative human behaviour. [...] Rather, these imaginaries reveal the ways in which the state seeks to re-territorialise and nationalise relational spaces of contemporary capitalism and at the same time de-territorialise and internationalise itself through increasingly spatially selective strategies in order to be connected to all sorts of ‘global networks’ of money, talent, innovation and ideas» (Moisio, 2018, 6).

Finalmente, Mona Domosh analiza el discurso de la geografía neoliberal estadounidense. Para el autor, EE. UU. se encuentra al centro de una red global de flujo continuo de intercambio comercial, conllevando como consecuencia la expansión de las empresas multinacionales estadounidenses al exterior. Ese proceso no es un fenómeno limitado a las últimas décadas, sino más bien un fenómeno que abarca toda la historia del siglo XX americano. Domosh estudia este escenario en las primeras décadas del Novecientos, una etapa en la cual se cimientan las bases para la expansión y proyección exterior de EE. UU., siendo los americanos la potencia benigna que promueve el bienestar global a través de sus empresas y su mensaje alegre de consumismo para todos. De hecho, una de las imágenes más emblemáticas añadidas a su artículo es la portada de la revista *The Harvester World*, publicada por International Harvester Company, en el diciembre de 1927, con un sonriente Papa Noel abrazando el globo terráqueo e idealmente regalando al mundo entero las máquinas agrícolas producidas por la *corporation* americana (Domosh, 2013, 962).

## **2.2. Las aportaciones de la escuela realista**

La escuela realista se ha focalizado también en las regiones geoeconómicas, pero con un enfoque hacia las áreas de influencia y de proyección de las potencias económicas regionales. Mattlin y Wigell han coordinado un número de *Asia Europe Journal* dedicado al estudio de las potencias geoeconómicas y su proyección en las respectivas áreas de influencia regional (Mattlin & Wigell, 2016). Al centro de estos estudios hay China y Rusia. En el caso de China se han analizado su estrategia financiera y monetaria hacia el área de Extremo Oriente, así como la penetración económica en un continente ajeno al asiático, pero que es vital para su proyección internacional, África; en el caso de Rusia,

una potencia energética, se ha estudiado su estrategia geoeconómica hacia un área que es un *reservoir* de combustibles, el Ártico, y la carrera para la división de esos recursos con los otros países de esta área geográfica.

En aquel número de la revista hay un artículo de Mikael Wigell que define el marco de estrategias geoeconómicas de las potencias que, según la fórmula de Luttwak, actúan geoeconómicamente: esas estrategias se dividen idealmente en el neo-imperialismo, el neo-mercantilismo, la hegemonía y las instituciones liberales (Wigell, 2016).

Según el autor, estas cuatro categorías diferencian la actuación geoeconómica de las varias potencias regionales y contribuyen al marco teórico para una mayor definición y comprensión de lo que es la geoeconomía. Wigell define la geoeconomía como el uso geoestratégico del poder económico, una definición que, siempre según el autor, puede poner de acuerdo tanto los liberales como los realistas. El nivel territorial de estas macro áreas regionales es interesante, porque permite observar pautas menos rígidas que el nivel general y es posible focalizarse en el corazón de la actuación geoeconómica, que es el realismo comercial. El tercer aspecto en el cual Wigell reconoce la ventaja del análisis geoeconómico a este nivel territorial es la potencialidad que este ofrece para poder diferenciar conceptualmente entre neo-imperialismo y hegemonía: el primero con significado peyorativo de dominación por parte de la potencia geoeconómica regional; la segunda como un liderazgo regional más benévolo y enfocado a ventajas económicas para las áreas en su conjunto. Puede ser esto el caso de Alemania, potencia comercial internacional, cuyo foco es en la estrategia exportadora que ha pasado por la creación de la Eurozona y la ventaja competitiva que el Euro ha significado para las exportaciones alemanas.

Un autor que se puede considerar como exponente del realismo, al haber ejercido además cargos públicos dentro del gobierno indio, y que ha reflexionado sobre el concepto de crisis económica, es Sanjaya Baru (Baru, 2012). Baru reflexiona sobre el concepto de crisis económica desde una perspectiva diferente respecto a la securitaria de la escuela geopolítica crítica (Anthea et al., 2019). Para Baru, las consecuencias geoeconómicas de las crisis conllevan una mayor tendencia al mercantilismo. Baru tienen un enfoque historiográfico en el análisis de las crisis económicas y de la reflexión geoeconómica más en general. El estudio del debate geoeconómico hecho por el autor indio se centra en las producciones de Paul Kennedy, Edward Luttwak y Samuel

Huntington como base para el debate. En el ámbito de las crisis, Baro analiza la implosión de la URSS, que ha tenido una causa según él principalmente económica y que los analistas de entonces no supieron analizar, acusados por Baro de haberse focalizado en el ascenso económico de Japón en los años 80. Supuestamente Japón, parafraseando Baro a Luttwak, es una potencia económica que no ha actuado geoeconómicamente. Siempre a finales de los 80, en Asia otra potencia estaba empezando su camino de política geoeconómica: China. El autor se focaliza en como el gigante asiático ha sabido aprovechar la crisis financiera de 1997 que afectó los entonces «Tigres Asiáticas». China abrió en aquel caso una línea de crédito para Tailandia, para que este país pudiera salvar su moneda de la especulación internacional. En aquel entonces, China decidió fomentar su consumo interno para fortalecer su economía y para estabilizar económicamente toda la zona. Esta estabilización pasó también para una mayor integración del espacio del Sur Este asiático, conocido como ASEAN.

Además, esta estrategia, junto con la entrada de China en la OMS, contribuyó a hacer de ella una potencia exportadora tanto en Norte América como en Europa. Otra crisis analizada por Baro, es la de la Eurozona. En esta última, la potencia geoeconómica que supo aprovecharse fue Alemania, el país central y que supo imponer a los otros socios a partir de 2010 una serie de políticas públicas de austeridad que fortalecieron su rol de potencia comercial dentro el área y sobre todo en competición con China.

### ***2.2.1 Las consecuencias de la actuación geoeconómica***

Es interesante detenerse tanto sobre el caso alemán cómo el chino, porque pueden ser paradigmáticos para el análisis de la actuación geoeconómica de las potencias comerciales.

A largo plazo la estrategia alemana puede ser una estrategia ganadora por el conjunto de la Unión Europea, ya que favorece que la economía alemana, dependiente de las exportaciones internas a la UE, pueda reorientarse a los nuevos mercados asiáticos o latinoamericanos, y con ella todas las economías de la Eurozona. En el breve periodo, pero, se ha visto como en comparación a la más rápida recuperación económica por parte de los EE. UU. después de la crisis global de 2008, la recuperación europea ha sido más lenta y mucho más tensa entre sus miembros.

Si de Alemania se pasa a China, su estrategia de proyección internacional pasa por la llamada Nueva Vía de la Seda, la *Belt & Road Initiative* (BRI). Para Mark Beeson este es el corazón de la *grand-strategy* china para fortalecer su potencia geoeconómica asiática y global (Beeson, 2018). La geoeconomía es entonces estrategia global de potencia. Beeson reconoce que, si la BRI se llevará finalmente a cabo, será el instrumento para poner a China al centro de una red global de producción e intercambios. Es este el instrumento fundamental para el gobierno nacional para ejercer un poder económico que es intrínsecamente un poder geopolítico.

El auge chino ha llevado algunos sectores norteamericanos a preguntarse sobre la eficacia de la estrategia geoeconómica estadounidense para hacer frente a la potencia china. Es en este contexto que un exdiplomático como Robert Blackwill, junto con Jennifer Harris, ha publicado su libro *War by Other Means* cuya tesis es que EE. UU. ha dejado de actuar geoeconómicamente en relación con China y que hay la urgencia para Estados Unidos de recuperar el terreno perdido en esta competición geoeconómica mundial (Early, 2016; Ikenberry, 2016; Khan, 2017)□.

### 3. CONCLUSIONES

Este artículo es el primero de una investigación que tiene como objetivo el análisis de la actuación geoeconómica cómo estrategia llevada a cabo por diferentes actores, protagonistas de un escenario post Guerra Fría que se está conformando cada vez más cómo multipolar. El autor tiene como punto de partida la aportación hecha por el estratega norteamericano Edward Luttwak y como escuela académica de referencia la escuela realista.

A principio de los 90, debido a la euforia por la caída de la Unión Soviética y del comunismo, se creía a Occidente en la primacía del sistema económico liberal (o neoliberal). Mientras tanto, el GATT sobrevivió y hasta se transformó en la Organización Mundial del Comercio. La OMT se quería para servir los intereses económicos dominantes de la globalización. Por esa razón, se permitió a la República Popular China su entrada en la Organización en 2001. Eso ha sido un cambio radical, demostrando como la geoeconomía ya estuviese trabajando detrás del telón. China se ha servido de la OMT para sus fines estratégicos y geopolíticos<sup>2</sup>. Ahora que ha podido desarrollar tecnologías

---

<sup>2</sup> Para un análisis de lo que significó para el comercio mundial la admisión de China en la OMS, véase: Adekola (2019), Ciuriak (2019), Zhao y Wang (2009)□.

punteras en sectores de relevancia internacional, como es el 5G, utiliza para sus fines esas ventajas acumuladas con ambición de superpotencia en el escenario global.

En este artículo se ha querido poner de manifiesto el límite lábil que existe entre geoeconomía y geopolítica. De hecho, según mi punto de vista, la geopolítica en el siglo XXI tiene que ser considerada dentro del espectro más amplio de estrategia global de los estados, su *grand-strategy*. En todo esto, la geoeconomía se inserta en el concepto de una *grand-strategy* aplicada o práctica: hay que entenderla independientemente del tamaño y del peso económico de un estado en el escenario global. La geoeconomía en el desarrollo de la investigación se entenderá como la actitud a actuar geoeconómicamente por parte de un estado en función de sus maniobras para posicionarse globalmente. Para esto, serán de fundamental importancia el análisis de las esferas de influencia geoeconómica y de la competencia territorial que puede existir para asegurárselas.

En esta línea, mi intención es investigar principalmente el papel de EE. UU. para comprobar si, según la tesis de Blackwill, han decidido a lo largo de los últimos treinta años abdicar en su estrategia geoeconómica, fuerte de su primacía económica global y del peso incuestionable de su aparato militar. En este sentido, una parte preponderante será el análisis, en perspectiva histórica, de la competición geoeconómica entre la China y EE. UU. para examinar si la globalización haya aventajado la primera respecto a los segundos. Será de interés averiguar que haya podido significar la etapa de la Administración Trump para un reequilibrio comercial entre las dos superpotencias.

En la práctica, se estudiará la carrera entre las dos superpotencias para la hegemonía geoeconómica en el subcontinente americano a lo largo de las últimas décadas. Mientras tanto, en un artículo en curso de revisión con la revista *Ciencias Políticas*, se ha estudiado el papel de una potencia económica regional, Irán, y de su acción geoeconómica en su esfera de influencia directa, Iraq.

#### **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- ADEKOLA, T. A. (2019). US–China trade war and the WTO dispute settlement mechanism, *Journal of International Trade Law and Policy*, 18 (3), pp. 125–135.
- ALI, S. M. (2020). *China's Belt and Road Vision Geoeconomics and Geopolitics*. Nueva York: Springer International Publishing.
- BARTON, J. R. (1999). 'Flags of Convenience': Geoeconomics and Regulatory Minimisation, *Tijdschrift Voor Economische En Sociale Geografie* 90 (2), pp. 142–155.
- BARU, S. (2012). Geo-Economics and Strategy, *Survival*, 54 (3), pp. 47–58.
- BEESON, M. (2018). Geoeconomics with Chinese Characteristics: The BRI and China's Evolving Grand Strategy, *Economic and Political Studies*, 6 (3), pp. 240–56.

- BILLON, P. (2014). The Geopolitical Economy of 'Resource Wars', *Geopolitics: An Introductory Reader*, no. March 2013, pp. 253–58.
- BRATIANU, C. ZBUCEA, A. Y VITELAR, A. (2018). *STRATEGICA ChallengingChallenging the Status Quo in Management and Economics. International Academic Conference -Sixth Edition*, <https://www.researchgate.net/publication/328379413>.
- CIURAK, D. (2019). The US-China Trade War: Technological Roots and WTO Responses, *Global Solutions Journal*, 4(19), pp. 130-135.
- COWEN, D. Y SMITH, N. (2009). After Geopolitics? From the Geopolitical Social to Goeconomics, *Antipode*, 41 (1), pp. 22–48.
- DOMOSH, M. (2013). Goeconomic Imaginations and Economic Geography in the Early Twentieth Century, *Annals of the Association of American Geographers*, 103 (4), pp. 944–66.
- EARLY, B. R. (2016). Book Reviews, *Journal of Economic Literature*, 54 (4), pp. 1398-1399.
- GERMANN, J. (2018). Beyond 'Geo-Economics': Advanced Unevenness and the Anatomy of German Austerity, *European Journal of International Relations*, 24 (3), pp. 590–613.
- GROSSE, T. G. (2014). Goeconomic Relations Between the EU and China: The Lessons From the EU Weapon Embargo and From Galileo, *Geopolitics*, 19 (1), pp. 40–65.
- IKENBERRY, G. J. (2016). Reviewed Work(s): War by Other Means: Goeconomics and Statecraft by ROBERT D. BLACKWILL and JENNIFER M. HARRIS, *Foreign Affairs*, 95 (5): p. 165.
- KHAN, T. (2017). «Journal of Economic Literature, Vol. LIV (December 2016)» *Strategic Studies* 37 (Summer): 118–21.
- LUTTWAK, E. N. (1990). From Geopolitics to Geo-Economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce, *The National Interest*, no. 20 (November), pp. 17–23.
- MATTLIN, M. Y WIGELL, M. (2016). Goeconomics in the Context of Restive Regional Powers, *Asia Europe Journal*, 14 (2), pp. 125–34.
- MERCILLE, J. (2008). The Radical Geopolitics of US Foreign Policy: Geopolitical and Goeconomic Logics of Power, *Political Geography*, 27 (5), pp. 570–86.
- MOISIO, S. (2018). Towards Geopolitical Analysis of Goeconomic Processes, *Geopolitics*, 23 (1), pp. 22–29.
- MOISIO, S. Y PAASI, A. (2013). From Geopolitical to Goeconomic? The Changing Political Rationalities of State Space, *Geopolitics*, 18 (2), pp. 267–83.
- REUS-SMITH, C. Y SNIDAL, D. (2009). Between Utopia and Reality: The Practical Discourses of International Relations, *European Journal of International Law*, 20 (4), pp. 1329-1331.
- ROBERTS, A. MORAES, H. C. Y FERGUSON, V. (2020). The Goeconomic World Order, *Us-Global-Law.Net*, <https://www.lawfareblog.com/geoeconomic-world-order>.
- SCHOLVIN, S. Y WIGELL, M. (2018). Power Politics by Economic Means: Goeconomics as an Analytical Approach and Foreign Policy Practice, *Comparative Strategy*, 37 (1), pp. 73–84.
- SPARKE, M. (1998). From Geopolitics to Goeconomics: Transnational State Effects in the Borderlands, *Geopolitics*, 3 (2), pp. 62–98.
- . (2007). Geopolitical Fears, Goeconomic Hopes, and the Responsibilities of Geography, *Annals of the Association of American Geographers*, 97 (August), pp. 338–49.
- . (2018). Globalizing Capitalism and the Dialectics of Geopolitics and Goeconomics, *Environment and Planning*, 50 (2), pp. 484–89.  
<https://doi.org/10.1177/0308518X17735926>.
- THIRLWELL, M. P. (2010). Return of Geo-Economics: Globalisation and National Security, [https://archive.lowyinstitute.org/sites/default/files/pubfiles/Thirlwell%2C\\_The\\_return\\_of\\_geo-economics\\_web\\_and\\_print\\_1.pdf](https://archive.lowyinstitute.org/sites/default/files/pubfiles/Thirlwell%2C_The_return_of_geo-economics_web_and_print_1.pdf).
- VIHMA, A. (2018). Goeconomic Analysis and the Limits of Critical Geopolitics: A New Engagement with Edward Luttwak, *Geopolitics*, 23 (1), pp. 1–21.
- WIGELL, M. (2016). Conceptualizing Regional Powers' Goeconomic Strategies: Neo-Imperialism, Neo-Mercantilism, Hegemony, and Liberal Institutionalism, *Asia Europe Journal*, 14 (2), pp. 135–51.

- WIGELL, M. Y VIHMA, A. (2016). Geopolitics versus Geoeconomics: The Case of Russia's Geostrategy and Its Effects on the EU, *International Affairs*, 92 (3), pp. 605–27.
- ZHAO, L. Y WANG, Y. (2009). China's pattern of trade and growth after WTO accession, *Journal of Chinese Economic and Foreign Trade Studies*, 2 (3), pp. 178–210.

# ***SMART POWER* DE CHINA EN EL NUEVO TABLERO INTERNACIONAL**

## **CHINA'S *SMART POWER* ON THE NEW INTERNATIONAL BOARD**

**Huiling Luo**<sup>1</sup>

29 de abril de 2021

### **RESUMEN**

El presente artículo, siendo fruto de un estudio inicial sobre el tema, tiene como objetivo analizar el *smart power* de China en la participación internacional, introducir teorías y perspectivas chinas en el nuevo orden mundial, presentar los logros obtenidos en la circunstancia de multilateralismo y la gobernanza en la lucha contra COVID-19, descifrar los vínculos íntegros que tienen las acciones de cooperaciones internacionales con el concepto de «Comunidad Compartido del Destino Común», explicar la propuesta china desde una perspectiva multidimensional. Se espera que el acercamiento hacia el modelo chino de *smart power* ayude a incentivar el diálogo entre diferentes civilizaciones y promover la cooperación internacional en base a la comprensión mutuo y el beneficio compartido.

**PALABRA CLAVE:** *smart power*, China, multilateralismo, cooperación, diplomacia

### **ABSTRACT**

This article, being the result of an initial study on the subject, aims to analyze China's *smart power* in international participation, introduce Chinese theories and perspectives in the new world order, present the achievements obtained in the circumstance of multilateralism. and governance in the fight against COVID-19, deciphering the integral links that international cooperation actions have with the concept of *Shared Community of Common Destiny*, explaining that the Chinese proposal from a multidimensional perspective. It is expected that the approach towards the Chinese model of *smart power* helps to encourage dialogue between different civilizations and promote international cooperation based on mutual understanding and shared benefit.

**KEYWORDS:** *smart power*, China, multilateralism, cooperation, diplomacy

### **1. INTRODUCCIÓN**

Desde que la historia humana entre en el nuevo milenio, el «ascenso de China» y su papel en el nuevo orden mundial se ha convertido en una temática frecuente y de discusión a nivel mundial. Sin embargo, se pone en evidencia que los estudios occidentales tienden a prestar mayor atención a aspectos económicos y militares, mientras que son relativamente bajo-estimados sus esfuerzos en métodos diplomáticos y culturales, los

---

<sup>1</sup> Huiling Luo, doctora en Historia Contemporánea por la Universidad Complutense de Madrid (UCM); profesora asociada en Área de Estudios de Asia Oriental en la Facultad de Filología de UCM.

Huiling Luo, PhD in Contemporary History by the Complutense University of Madrid (UCM); Associate Professor in the Area of East Asian Studies at the Faculty of Philology of UCM

valores, igual que su contribución en el marco teórico sobre los poderes en relaciones internacionales. De manera que, podemos decir que, entre el poder duro y el poder blando, para el caso de China, el segundo aún queda mucho por explorar.

En China, también se observa una búsqueda progresiva de la definición tanto sobre su posición en el mundo como sobre los ejercicios de los poderes. No obstante, como un actor muy activo en la participación internacional, China siempre ha concedido importancia a la combinación integral entre el poder duro y el poder blando, que es lo que conocemos como el *smart power*.

En este artículo, intentamos presentar una nueva teoría china en el «poder», la perspectiva del gobierno chino sobre la situación internacional y el ejercicio de influencia en múltiples dimensiones, las proyecciones y prácticas que se concretan en la Iniciativa de la Franja y la Ruta y el concepto de «Comunidad de Destino Común de la Humanidad». A través de ello, esperamos ofrecer una nueva alternativa de entender el modelo chino sobre *smart power* y el orden mundial.

## **2. CONCEPTO DE *SMART POWER* EN LENGUAJE OCCIDENTAL**

### **2.1 Diferentes teorías sobre los poderes**

La definición del «poder» ha sido un tema constante y ampliamente presente en los estudios de las ciencias políticas. Sin extendernos mucho, en los años treinta del siglo XX, el teórico británico de relaciones internacionales Edward Hallett Carr enfatizó las fuentes del poder en los recursos militares y económicos, que hoy en día conocemos más como el poder duro.

En la década de los cuarenta, el especialista estadounidense Nicholas J. Spykman escribía en su libro *América's Strategy in World Politics* diciendo que la humanidad ha creado una técnica de ganar amigos e influir sobre otros actores, mientras tanto, los métodos de influencia se pueden dividir en cuatro categorías: persuasión, compra, intercambio y coerción (Spykman, 2007, 17-40). Para conseguir las metas políticas, además de la fuerza militar, también dependen de otros factores, tales como el tamaño del territorio, las fronteras, la población, las materias primas, el desarrollo económico y tecnológico, la potencia financiera, la homogeneidad étnica, la integración social, la estabilidad política y el espíritu nacional. Siendo experto en geopolítica, Spykman destaca también el método de que los países europeos fortalecen sus prácticas históricas mediante el uso de lazos culturales (Spykman, 2007, 231-234).

En la época de postguerra, el análisis sobre el poder en el ámbito de relaciones internacionales ha sido más amplio, merece mencionar a Thomas Crombie Schelling, economista y politólogo estadounidense quien destacaba, a través de sus obras *The Strategy of Conflict* (1960) y *Arms and Influence* (1966), la teoría de que en las relaciones internacionales el poder se puede desarrollar mediante tanto la vía diplomática como la fuerza (en palabras del autor, serían *words or bullets*, esto es: «palabras o balas»). De esta manera, las negociaciones son factores influyentes para definir relaciones gubernamentales.

En 1990, el profesor de la Universidad de Harvard, Joseph Nye Jr., siguiendo la misma línea de su artículo publicado en *Foreign Affairs*, en su obra *Bound to Lead. The Changing Nature of American Power* clasifica el «poder» en el ámbito internacional en dos tipos: *hard power* y *soft power*; mientras tanto, el segundo, el poder blando, su efecto se evidencia por la atracción del sujeto. Junto con los siguientes libros del mismo autor, se ha desarrollado de manera sistemática la teoría de *soft power* y han dejado influencia importante para la toma de decisiones en la política exterior de Estados Unidos.

Nye destaca las tres fuentes del poder blando: la cultura, el valor político y la diplomacia; también indica que el poder blando no equivale complemente a la «influencia», puesto que la influencia se podría ejercer mediante poder duro (amenaza o recompensa material); ni tampoco se limita al poder de disuasión. No obstante, todos los factores arriba mencionados, son elementos estrechamente combinados con el poder blando, cuya demostración más directa es la atracción y absorbanza a terceros.

En la segunda década del nuevo milenio, Nye desarrolla su teoría del poder e introduce el concepto de *smart power* (poder inteligente) en su nueva obra *The Future of Power*, publicada en 2011. En este nuevo planteamiento, Nye define el *smart power* como una combinación del poder duro y el poder blando mediante estrategias efectivas en contextos variables (Nye, 2011, 13-14).

## **2.2 Nueva teoría china sobre el poder**

Desde el lanzamiento del concepto de poder inteligente, en el círculo intelectual chino también se observa un interés creciente por los estudios del poder. Al principio, la mayoría de los análisis tienen como finalidad dar consulta a la política de vecindad intentando dar una orientación a mantener la imagen de «ascenso pacífico» de China (Zheng, 2006, vol.6); con el transcurso de tiempo, a medida que China desempeña un

papel cada vez más importante en el escenario internacional, se ven más estudios sobre China como un «actor responsable de intereses importantes» en ascenso.

Hay que destacar que, entre los analistas occidentales, no faltan gente que son partidarios de que deben presentar mayor atención a la visión china (Jacques, 2009).

Coincidiendo con las teorías occidentales del poder, los investigadores chinos observan la importancia del poder blando y poder inteligente; a su vez, enfatizan la gran necesidad de mirar cada caso y tener una perspectiva a largo plazo. En diferentes coyunturas, para distintos objetos, las mismas medidas podrían conducir a resultados variables. Una visión global de medir las relaciones internacionales puede ser fundamental para obtener un resultado positivo, sobre todo en el siglo XXI cuando las interacciones entre la política exterior, la situación económica doméstica y la seguridad internacional tienden a ser cada vez más estrecha. Partiendo de este punto de vista, la «inteligencia» de armonizar diferentes poderes estarán sujetos a los siguientes aspectos: la capacidad de alcanzar la meta; la técnica de poner en práctica la interacción entre el poder blando y el poder duro; la interpretación y manejo de la situación regional y global; la planificación de parámetros del tiempo; por último, la combinación de los intereses a largo plazo y corto plazo.

Entre los estudios chinos influyentes, nos gustaría presentar a dos figuras: Qin Yaqing y Yan Xuetong. Qin Yaqing plantea que es una cuestión vital que China se integre pacíficamente en la sociedad internacional (Qin, 2005, 165-176), considera que el problema fundamental en las relaciones internacionales recae sobre contenidos considerados «blandos»: las relaciones sociales (*guanxi*), la socialización, la identidad colectiva, entre otros. Conceptos que pertenecen a una construcción de «poder blando», por tanto, confiriendo todavía si cabe una mayor importancia a los aspectos humanos y culturales en las relaciones entre países.

Yan Xuetong, autor del libro recién publicado *Leadership and the Rise of Great Power* (Yan, 2019) y de muchos otros, propone una teoría de «realismo moral» y procura destacar el «valor moral» en la definición de la posición de un Estado. Para el caso de China, la «autoridad humana» caracterizada es uno de los factores contribuyentes para el liderazgo como una potencia mundial. Un detalle que ha de aclarar: aquí el «liderazgo chino» no es de carácter excluyente, quiere decir, no es un liderazgo hegemónico, sino una de las potencias como actores importantes cuya interacción contribuye a la definición

del orden mundial. Con respecto al análisis más detallado sobre la teoría de Yan Xuetong, desarrollaremos con mayor profundidad en el siguiente capítulo.

### **3. LA TRADICIÓN CHINA SOBRE *SMART POWER***

#### **3.1 Tzu y *El arte de la guerra***

«Conócete a ti mismo y a tu contrario, entonces no conocerás la derrota en la batalla». Esta frase de Sun Tzu es la que mejor expresa la realidad geopolítica de la China actual, una realidad que se ha venido asentándose en base a la doctrina que crearon los padres fundadores de la actual República Popular de China, especialmente Mao Tse Tung, y el artífice de la reforma y apertura que abrió las puertas de China al mundo y ayudó a esta gran nación a convertirse en la potencia hegemónica actual Deng Xiaoping.

En la cultura china milenaria, el «poder» o el control del poder se basa en estrategia de control, dominación o relación de dependencia constante que hace del enemigo un elemento indispensable en la correlación de fuerza. Este modelo de dominación estratégica tiene un coste relativamente pequeño, igualmente hace que la coacción o violencia sea totalmente inútil.

En este contexto, China fiel a sus ideales y filosofía milenaria actúa como un jugador más dentro del tablero geopolítico internacional, con afán de contribuir a consolidar una relación armoniosa, siempre desde el punto de vista del respeto, la igualdad, y la no injerencia en los asuntos internos. A diferencia de las demás potencias hegemónicas que siempre han mirado al mundo como un tablero de ajedrez, China mira a la realidad internacional no solamente desde un tablero de ajedrez sin que lo hace también desde su experiencia y sus costumbres históricas basadas en el juego de *go*.

#### **3.2 *Smart power* en lenguaje político chino contemporáneo**

Después de recuperar el asiento en la ONU, en la política exterior, el gobierno de Beijing ha seguido la línea tercermundista y coexistencia pacífica. La política de reforma y apertura iniciada en la época de Deng Xiaoping permite que China ha tenido un crecimiento económico de ritmo sin precedentes. Se puede decir que, guiada por la orientación de «tener visión larga y mantener perfil bajo» (韬光养晦 *tāo guāng yǎng huì*), en la época de Deng Xiaoping, China ha centrado más en la construcción del poder duro. Mientras tanto, para promover una imagen pacífica y amigable, China ha utilizado la diplomacia pública y la cultura como medios de poder blando.

Desde la década de 1990, China ha hecho esfuerzos en muchos ámbitos con objetivo de aumentar el poder blando: normalizar relaciones diplomáticas con el mundo occidental, integrarse en organizaciones multilaterales, resolver disputas territoriales, aumentar el número de visitas oficiales con socios estratégicos, modernizar sus medios de comunicación.

Lo que se puede observar desde finales del siglo pasado era, los comportamientos de China en el escenario internacional muestran una atención multidimensional, se ven una combinación de proyección en la economía, política y cultura. A finales de 2001, China empezó a ser miembro de OMC; el año siguiente, en el Informe Político del XVI Congreso del Partido Comunista de China se enfatizó que la cultura, la economía y la política se entrelazan. Dos años después, en 2004, el primer Instituto Confucio se estableció en Seúl. De allí que, la cultura y la lengua entran en las proyecciones exteriores chinas en el poder blando.

Durante la presidencia de Hu Jintao, se hizo mención especial a la mejor del poder blando. En 2007, en el XVII Congreso Nacional del Politburó Central del Partido Comunista de China se definió el lugar prioritario del poder blando cultura en la política exterior del Estado. Siguiendo la misma línea, en noviembre de 2012, el presidente actual Xi Jinping lanzó el planteamiento de Comunidad del Destino Común de la Humanidad (人类命运共同体, *rénlèi mìngyùn gòngtóngtǐ*) (Xi, 2019) y reiterado el 18 de enero de 2017 en su discurso en la oficina de la ONU en Ginebra (Wang, 2017, China Global Television Network [CGTN], 19 de enero), lo cual acompaña a la Iniciativa de la Franja y la Ruta (一带一路, *yīdài yīlù*) publicado en septiembre de 2013, así como en abril de 2014, se anunció por primera vez el concepto de «una visión holística de la seguridad nacional» (en chino es 总体国家安全观, *zǒngtǐ guójiā ānquán guān*) (Xi, 2015, 249-251), el ejercicio conjunto del poder duro y el poder blando y de estilo chino empezó a abrir el horizonte.

### **3.3 La teoría de «realismo moral» de Yan Xuetong**

Siendo un especialista representativo chino de relaciones internacionales, Yan Xuetong ha propuesto la teoría del «realismo moral» (Yan, 2015, 5, 21, 29-34, 239-254). La cuestión central concebida en las investigaciones relativas a esta teoría consiste en cómo una potencia emergente reemplaza la posición de otra potencia dominante existente. Se trata, por tanto, de un principio general de transición del centro de poder mundial.

La explicación propuesta por Yan Xuetong, apunta a que el éxito del país ascendente reside en su mayor liderazgo político sobre el país dirigente existente. Según Yan, el poder integral nacional incluiría la capacidad de liderazgo de su gobierno, sus recursos militares, económicos, culturales, entre los aspectos sociales. Entre todos estos factores, la capacidad de liderazgo gubernamental, que es una demostración del poder político, junto con la cultura, pertenecen al poder blando, siendo el poder político la premisa de la efectividad de los demás factores. Expresado a modo de ecuación, el poder integral del país equivaldría a la suma del poder militar, económico y cultural, multiplicada (esta suma de tres factores) por el poder político, quiere decir, [poder integral nacional = (poder militar + poder económico + poder cultural) x poder político]. Evidentemente, este tipo de concepción supone que, si el poder político es nulo, los demás tipos de poder carecerían de efecto.

La teoría de Yan Xuetong, al mismo tiempo de afirmar la base material del poder, declara que la capacidad del liderazgo político está en la raíz de los cambios de relaciones internacionales. Yan Xuetong considera que el liderazgo político de los países determina, tanto si su poder integral puede mantener su crecimiento, como también la velocidad de crecimiento en su poder integral.

La línea de pensamiento estratégico defendida por el realismo político de Yan Xuetong se caracteriza por destacar el rejuvenecimiento real de la nación como el objetivo más alto y, sin embargo, no por destacar el desarrollo de la economía o el incremento de la riqueza material. El rejuvenecimiento de la nación, en este sentido, iría a establecer una sociedad envidiada por resto del mundo y ganarse una dignidad internacional, que se basarían en el incremento del poder integral, defendiendo los valores de la equidad, la justicia o la civilización manteniendo así la línea política del poder de la nación y riqueza del pueblo (Yan, 2015, 5, 21, 29-34, 239-254).

#### **4. CHINA EN EL ORDEN MUNDIAL ACTUAL**

##### **4.1 El cambio del orden mundial**

El fin de la Guerra Fría supone un cambio transcendental del orden mundial. Uno de los máximos exponentes de ello es la guerra mediante el uso de las nuevas tecnologías, de allí que se espera que los ataques cibernéticos sigan en aumento en los próximos años, con el fin de adquirir información y datos confidenciales, ya que, esta forma de agresión es, en la actualidad, mucho más eficaz que las armas de destrucción masiva y el

armamento sofisticado. Esto explica por qué las naciones desarrolladas buscan controlar el espacio para emplear tecnologías punta para espiar a otros países y abortar cualquier ciberataque a través de tecnologías especiales, basadas en las nuevas generaciones de comunicaciones inalámbricas 5G y 6G que no pueden ser rastreadas ni localizadas.

EE. UU. esa abocado a una nueva guerra fría con Rusia, siguiendo de cerca los acontecimientos políticos en China, creyendo que la mejor manera de controlar ambos países será a través del lanzamiento de alianzas con algunos países euroasiáticos y el Lejano Oriente, consecuencia de ello es la firma del primer acuerdo bilateral de defensa entre Japón y Australia para facilitar las operaciones y ejercicios militares conjuntos de sus tropas en ambos territorios, lo que algunos analistas califican ya como el germen una «nueva OTAN» en el Asia Pacífico.

Algunos investigadores pronostican y recomiendan a sus cuerpos diplomáticos en el extranjero, que sean cautelosos en 2021 por muchas razones, entre ellas por la dialéctica entre seguridad y libertad en algunos países.

#### **4.2 Papel de China en el nuevo orden mundial**

El rasgo más importante del actual y previsible sistema geopolítico internacional lo constituye la competencia geoestratégica entre las grandes potencias. El llamado orden liberal mundial, que son las instituciones, alianzas, acuerdos económicos y valores democráticos que conformaron la base del sistema geopolítico mundial posterior a la II Guerra Mundial, está ya amenazado en numerosos frentes.

Lo que la historia nos ha enseñado es que, cuando una gran potencia abandona espacios geopolíticos de diferente naturaleza, dichos vacíos de poder son ocupados por otros rivales, que implantan diferentes valores, criterios o reglas geopolíticas, que establecen y condicionan un nuevo sistema de relaciones regionales o internacionales de poder distintas e incluso contrarias a las anteriormente existentes.

La iniciativa china «la Franja y la Ruta» (también conocida como «OBOR» o «B&R», por sus siglas en inglés) constituye una apuesta de futuro de China en una visión internacional. La afirmación de algunos expertos de que China es uno de los dos superpoderes principales mundiales, junto con los Estados Unidos, aún puede ser cuestionable. Es cierto que China ya es un poder regional indudable y con aspiraciones de alcanzar mayor protagonismo mundial. Las opciones que China está ejerciendo ya

están afectando a la distribución geopolítica del poder militar en el Este de Asia, y a la geopolítica del poder económico internacional.

Pero también es cierto que para ser una superpotencia es preciso adquirir la supremacía en los cuatro ámbitos de poder global: en el militar, en el económico, en el tecnológico y en el cultural. Mientras que en el nivel económico puede considerarse que China disfruta de una supremacía similar a Estados Unidos, en el resto de los ámbitos es superada por otras grandes potencias. Por otra parte, China está ocupando los vacíos geopolíticos dejados por los EE. UU. como ocurre en la globalización, en el TTP principalmente en Asia Pacífico; o en el cambio climático. Todos estos aspectos hacen de la República Popular de China una gran potencia de presente y futuro con grandes proyecciones a largo plazo y de consolidación como un actor de primer orden en la nueva configuración de las relaciones internacionales.

### **4.3 Guerra «comercial» entre EE. UU. y China**

La llamada «guerra comercial» entre EE. UU. y China durante los últimos dos años, en su esencial es una guerra de tecnología y con motivación de liderazgo; a pesar de que desde la apariencia está bajo paraguas de guerra «comercial». El ascenso de Donald Trump a la presidencia de EU propició el regreso al proteccionismo por parte de la economía estadounidense bajo el pretexto de seguridad nacional, pasando en marzo de 2018 a la imposición de aranceles al acero y aluminio y pronto se extendieron a otros productos, agudizando el conflicto.

Por otra parte, desde el punto de China, su superávit económico no fue casual, ya que desde la década pasada, China planteó la reconversión de su aparato productivo, a partir del avance de la ciencia, la tecnología y la innovación científica, sobre la base de sus grandes corporaciones transnacionales y cambiar el paradigma del *Made in China* por el *Design in China* tanto para la mayor competencia en el mercado interno como, sobre todo, para su mayor competitividad en los mercados internacionales de bienes, servicios y capitales.

La creciente fortaleza de China y el declive de la economía de EE. UU. propició la aparición de un escenario de incertidumbre y de constante tensión comercial, con repercusiones no solo bilaterales, sino que han provocado efectos colaterales, trastocando con ello la dinámica económica mundial, particularmente en los dos últimos años.

Lógicamente, China seguirá impulsando la apertura económica de todo tipo de mercados: comerciales, industriales, de servicios, de conocimientos y de innovación, dirigidos por el Estado. Además, China, al aceptar que la época de oro del crecimiento económico alto y sostenido terminó, llega a la tercera etapa de su modelo de desarrollo económico (2020-2035) en condiciones que no esperaba, pero a partir de ellas, debe confirmarse como una economía en busca del desarrollo económico de largo plazo. De esta manera, a China ésta le está dando la oportunidad de consolidar su modelo y estrategias de desarrollo económico sostenible.

## **5. SMART POWER DE CHINA: EN CONSTRUCCIÓN**

### **5.1 Fuerzas militares de China**

Las dimensiones geopolíticas y militares hacen de China un actor de primer orden en lo que a correlación de fuerza se refiere. Sin embargo, lo que más preocupa a los estrategas es la capacidad de impenetrabilidad que han desarrollado las autoridades de Beijing entorno a su desarrollo militar y sus cuerpos de seguridad, una ventaja de dimensiones incalculables cuando de confrontación bélica se trata.

La celebración del 70 aniversario de la victoria contra las tropas japonesas, supuso un cambio radical en la estructuración de las unidades militares chinas, un cambio hacia un nuevo modelo en la especialización y consolidación de poder de disuasión del Ejército Popular de Liberación, sin abandonar la doctrina de la guerra de todo el pueblo.

Este proceso de transformación le ha conferido a China unas ventajas importantes:

Primero, la reducción progresiva de sus efectivos militares en más de 300.000 soldados (*Xinhua* español, 2019, 24 de julio), supone una ventaja logística, de movilidades en el campo de batalla, y una condición imprescindible para el nuevo modelo de guerra asimétrica.

Segundo, la creación de unidades coheteriles como fuera de disuasión estratégica, el fortalecimiento de las capacidades de contrataque nuclear unido a las nuevas unidades de apoyo estratégico integral, como son la inteligencia, vigilancia, reconocimiento, guerra electrónica, guerra psicológica y sobre todo la inclusión de nuevos ámbitos como el espacial y el cibernético, junto con la creación de un mando general del ejército suponen una ventaja estructural muy importante dentro de la estructura operativa del Ejército Popular de Liberación.

Por último, las capacidades de la industria militar en todas sus variantes especialmente en el campo aeronáutico, en este campo las autoridades de Beijing han logrado un desarrollo importante mediante la fabricación de aviones de combate no tripulados (*Galaxia Miliar*, 2019, 26 de septiembre), la creación de nuevos sistemas de navegación fuera de órbita que sirven como base de geo-posicionamiento.

## **5.2 Avances tecnológicos de China**

El rápido desarrollo tecnológico alcanzado a nivel mundial en las últimas décadas, se concentra principalmente sobre la base de los productos de nanotecnología especialmente la tecnología de los Microchip, en este campo y como resultado de los avances previos en subcontratación internacional, exportaciones y producción para el mercado interno, la República Popular de China a través de su empresa estatal SMIC se ha convertido en uno de los principales mercados de semiconductores representando el 22 por ciento de la producción mundial y alrededor del 65 por ciento del consumo. A eso hay que añadir que, en los últimos años, China se ha convertido en el mayor mercado de telefonía móvil del mundo tanto en producción como en consumo, convirtiendo sus empresas nacionales como Huawei, ZTE o XIAOMI en gigantes tecnológicos internacionales. Otro aspecto importante en el avance tecnológico de las empresas chinas es el salto cualitativo que han alcanzado empresas del sector de las aeronaves no tripuladas o DRONES/UAV, en este campo las empresas más importantes que representan la mayor parte del mercado de ventas de esta tecnología a nivel mundial son empresas chinas como DJI, y Ehang UAV.

La reciente crisis de producción de microchip que azotó al mercado mundial ha demostrado una vez más el poderío tecnológico que ha alcanzado la industria de los materiales en China. Otro aspecto tecnológico de gran importancia es el hecho de que China controla la tecnología de telecomunicaciones más avanzadas del mundo conocida como sistemas 5G (Moret, 2019, 12 de marzo), la cual ayuda a transformar el desarrollo mundial y llevarlo a un eslabón más alto, en términos de ciberseguridad y crecimiento económico.

## **5.3 Cooperación Sur-Sur y Norte-Sur**

China hoy en día constituye uno de los principales impulsores de la cooperación Sur-Sur. Este esfuerzo emana de la doctrina China referente a las relaciones internacionales, que descansa sobre el principio de un mundo armonioso. El impulso a las relaciones sino-africanas emana de una política Sur-Sur que contribuye a la formación de una sociedad

internacional gracias a la promoción y aceptación de normas o principios, que en definitiva son un instrumento favorecedor de la adquisición de mayor poder y predominancia en el sistema internacional por parte de China.

Otra región de vital importancia para las relaciones internacionales de China es la ASEAN, la relación con este bloque regional constituye un elemento de suma para las autoridades de Beijing, debido a su cercanía geográfica y los vínculos históricos que tiene estas naciones con las diferentes dinastías chinas. También, a través de esta organización regional China trata de disipar cualquier posible conflicto futuro sobre la reclamación del Mar de China Oriental, o las disputas de fronteras con potencias regionales como la India en el Arunachal Pradesh (*BBC*, 2017, 29 de julio).

Para China América latina constituye un enclave estratégico de gran importancia, de allí que las autoridades de Beijing están estableciendo una serie de acuerdos con los diferentes bloques regionales, o naciones de forma individual en base al bien común y la cooperación Sur-Sur. Acuerdos con el MERCOSUR (González, 2020, 7 de julio), CEPAL, o el ALBA son claros reflejos de la importancia que le concede China a esta región del mundo.

La entrada en vigor de uno de los principales y más grandes tratados internacionales de carácter comercial en la región del sudeste asiático constituye un elemento de suma importancia para las relaciones de vecindad entre China y los países de esta región, tanto desde el punto de vista económico como desde el punto de vista geopolítico.

La Asociación Económica Integral Regional más conocida por sus siglas en inglés como RCEP (*BBC*, 2020, 16 de noviembre), fue creada el 15 de noviembre de 2020 durante la 37ª cumbre de los países de la ASEAN, firmado por 15 países cuya producción que representa el 28 por ciento del comercio global y albergan al 30 por ciento de la población mundial.

#### **5.4 Iniciativa de la Franja y la Ruta**

Para China, Asia Central constituye un enclave estratégico sobre el cual pivota su política actual y futuro, este valor geopolítico que le otorga Beijing a esta región se debe en parte a las grandes recursos energéticos y minerales, y su importancia geográfica vital para la nueva Iniciativa de la Franja y la Ruta que están proyectando las autoridades chinas. Otros factores importantes que hacen de esta región una prioridad en la política exterior de China es el hecho de que en las cinco jóvenes repúblicas, Kazajistán,

Uzbekistán, Tayikistán, Turkmenistán y Kirguistán todavía están presentes las problemáticas que emergieron tras la disolución de la URSS: los choques interétnicos de sus poblaciones, la falta de acuerdo sobre la delimitación fronteriza y los problemas relacionados con el cambio climático. Varias son las Rutas de la Seda que se están planificando allí; proyectos en algunos casos excluyentes, pero que muestran la importancia de esta región en el futuro inmediato para China, de allí que, en 2013, el presidente chino Xi Jinping, inició la Iniciativa de la Franja y la Ruta por Kazajistán.

Hasta la actualidad, la Iniciativa de la Franja y la Ruta cuenta con la participación oficial de 140 países y 31 organizaciones internacionales (El símbolo de participación oficial es firmar el *Memorandum de Entendimiento*, o MOU, por sus siglas en inglés, *Memorandum of Understanding*) 200 acuerdos firmados. Los países de Europa Central y Oriental han participado en la plataforma de «16+1» mientras que Italia y Portugal se integraron sucesivamente desde el marzo y abril de 2020. A pesar de que España no ha firmado el MOU, mantiene intercambios comerciales muy estrechos a través de la ruta ferrocarril *Yi-xin-ou* (empieza desde Yinwu de China y termina en Madrid) y otros múltiples acuerdos bilaterales. Con la Iniciativa de la Franja y la Ruta, China pretende revitalizar estas rutas de comunicación internacional y un mecanismo de cooperación.

### **5.5 Gobernanza de China en la lucha contra COVID-19**

La crisis internacional derivada del COVID-19 supuso una acentuación en la polarización de las relaciones internacionales a una dimensión nunca antes vista desde la segunda guerra mundial. La crisis supuso un impacto negativo en lo económico y en lo social en todos los continentes, pero ayudó a entender la necesidad de cooperar ante situaciones de emergencia sanitaria internacional.

En este aspecto, China, primer país azotado por la pandemia, un dudó en poner en marcha toda su capacidad de ayuda humanitaria y de transferencia de conocimiento sobre el virus. Esta ayuda se plasmó en el envío de material sanitario, y personal altamente cualificado a muchos países del mundo especialmente países muy necesitados. Mientras otras potencias mundiales se apresuraron a repartir las vacunas y a cerrarse ante las posibilidades de cooperación.

Este comportamiento en política internacional supone un factor de primer orden en el devenir de las relaciones políticas y el establecimiento de un nuevo orden global, donde

la cooperación constituye un factor primordial para el entendimiento y la consolidación de los vínculos tanto comerciales como políticos.

El papel de China en el enfrentamiento del COVID-19 (*SER*, 2020, 13 de marzo) no solo en su territorio sino en los demás continentes ha demostrado con creces de que las autoridades de Beijing soben de la importancia de la cooperación que viene recogida en la doctrina del estado chino para la construcción de un mundo armonioso, donde prima el respeto y la reciprocidad en las relaciones internacionales dentro del nuevo orden global.

«Tras un año de dificultades, podemos entender más que nunca la importancia de una comunidad con un futuro compartido para la humanidad», comentó el presidente chino Xi Jinping en su discurso de Año Nuevo el último día de 2020. Dando prioridad siempre a la vida y salud de las personas, China ha cortado los canales de transmisión del virus, a pesar de los casos esporádicos que surgieron en invierno, el control epidémico de éxito contribuyó a una rápida recuperación económica, con el PIB del país aumentando dos coma tres por ciento en 2020, según los datos del Fondo Monetario Internacional (International Monetary Fund [IMF], 2021, January).

A su vez, China está cumpliendo sus responsabilidades como una potencia mundial al ofrecer su ayuda al resto del mundo frente a una amenaza global que no entiende de fronteras. «La solidaridad y la cooperación son nuestra arma más potente para combatir el virus», destacó Xi en un discurso sobre la apertura de la 73ª Asamblea Mundial de Salud en mayo de 2020 (Organización Mundial de la Salud [WHO], 2020, mayo). En esta misma línea China ha entregado vacunas para detener la pandemia a muchos países entre ellos Camboya, Chile, Perú, Pakistán, Serbia, Hungría, Guinea ecuatorial, Laos, México, Zimbabwe, la República Dominicana y Tailandia.

La situación actual de pandemia ha demostrado que el modelo chino de liderazgo y participación en los asuntos internacionales; dicho de otra forma: en asuntos de la humanidad. Este modelo chino, se diferencia de otros modelos de liderazgo económico, político y geoestratégico que, habido a lo largo de la historia humana, el papel de líder que está desempeñando China en la actualidad tiene su base en la creación de un mundo más equitativo y armonioso acorde a los enfoques de la nueva correlación geopolítica global en la que China sin duda alguna juega un papel preponderante.

## **5.6 Actitud china frente a unas tendencias actuales**

China, defiende el multilateralismo como una de las prioridades de su política exterior, El presidente Xi Jinping dijo durante la cumbre del G20 celebrada en Buenos Aires en 2018, que, después de más de 70 años, las instituciones de Naciones Unidas necesitan adaptarse al siglo XXI y a los grandes cambios operados en el mundo, entre los que destaca la reemergencia de la nación china.

Uno ejemplo más elocuente de la defensa de China a la cooperación y el multilateralismo es sin duda alguna es la Iniciativa de la Franja y la Ruta, una especie de acuerdo multilateral enmarcado en un impulso inigualable a la conectividad y el desarrollo global, al que ya se han adherido más de 160 Estados (están incluidos los 140 países que firmaron el MOU y los que no lo firman oficialmente, pero que mantienen convenios comerciales en el marco de la Iniciativa de la Franja y la Ruta, como el caso de España.), la mayoría de ellos son países en vía de desarrollo. Además, las «cinco comunicaciones», que incluyen el entendimiento y cooperación multidimensional: la política, la economía, la infraestructura, la cultura y el intercambio entre pueblos, diseña una proyección de China en la construcción de un mundo basado en el diálogo y cooperación.

Una de las características del multilateralismo chino es la promoción de nuevas asociaciones y grupos regionales. En este contexto, Beijing ha demostrado su capacidad para formar y coordinar coaliciones de países en vía de desarrollo.

La iniciativa del multilateralismo y la nueva cooperación revelan la voluntad china de impulsar un nuevo orden internacional en el que se agrupan a los grandes países emergentes, los BRICS, cinco potencias regionales (Brasil, Rusia, India, China y Suráfrica) que aspiran a influir en distintas áreas temáticas de la agenda de un mundo en transformación.

Otro de los aspectos más importantes del nuevo multilateralismo chino, es aquel va vinculado directamente con los aspectos de la lucha contra el cambio climático, de hecho, China fue uno de los principales países que apoyó el acuerdo de París para combatir el cambio climático, el acuerdo nuclear con Irán y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que pretenden acabar con la pobreza extrema, reducir las desigualdades y garantizar la sostenibilidad ambiental para 2030.

No obstante, a eso China es consciente que los problemas mundiales no se pueden resolver con el liderazgo, se necesita la voluntad y la cooperación mutua entre todas las naciones del mundo para forjar un próspero futuro para la humanidad y construir un mundo armonioso.

## **6. CONCLUSIONES**

Actualmente, China es la segunda potencia económica, tiene gran capacidad financiera y comercial, es al mismo tiempo una de las potencias nucleares, miembro permanente en el Consejo de la Seguridad de la ONU, participante muy activo en los mecanismos de negociación y cooperación multilaterales, de manera que su peso importante conlleva que juega un papel muy significativo en la definición del nuevo orden mundial.

El *smart power* de China, aunque está en proceso de construcción, se refleja en muchas prácticas concretas, tales como la Iniciativa de la Franja y la Ruta, el lanzamiento del concepto de «Comunidad de Destino Común de la Humanidad», sus acciones de diplomacia pública en la lucha contra COVID-19, etc.; entre los éxitos más recientes que ha obtenido China en la cooperación regional e internacional, se cuentan la firma del Asociación Económica Integral Regional (RCEP), el cierre de negociaciones del Acuerdo de Inversiones UE-China (CAI), entre otros. También somos conscientes de que existen muchos factores desfavorables para la posición de China en el mundo actual: poder blanco relativamente débil; malentendidos mutuos en las cooperaciones internacionales; guerra comercial/tecnológica iniciada por la administración de Donald Trump; empeoramiento de imagen internacional en el comienzo de la pandemia Covid-19; preocupación hasta miedo por la llamada «amenaza china» causado por el avance acelerado que ha logrado China desde la política de Reforma y Apertura; críticas por asuntos internos relacionados con los derechos humanos, etc.

El siglo XXI se caracteriza por el nuevo orden internacional de multilateralismo, de modo que no debe permitir solo un modelo predominante. Quisiéramos, a través de esta reflexión, incentivar el diálogo entre diferentes civilizaciones y promover la cooperación internacional en base a la comprensión mutuo y beneficio compartido.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- JACQUES, M. (2009). *When China Rules the World: The End of the Western World and the Birth of a new Global Order* (2a ed.). Estados Unidos: The Penguin Press HC.
- KAUFMAN, A. A. (2010), The «Century of Humiliation», Then and Now: Chinese Perceptions of the International Order. *Pacific Focus*, 25, pp. 1-33

- NYE, J. (2009). *Obama's Smart Power*, New Perspectives Quarterly, Vol. 26, Issue 2, pp. 7-9
- NYE, J. (2011). *The Future of Power*. Estados Unidos: Perseus Books Group.
- QIN, Y. (2005). Cuestiones fundamentales de la Teoría de Relaciones Internacionales y la Formación de las Escuelas Chinas, *Zhongguo Shehui Kexue* (Ciencias Sociales de China), núm 3, pp.165-176.
- SPYKMAN, N. J. (2007). *America's Strategy in World Politics: The US and the Balance of Power*. New Brunswick and London: Transaction Publishers.
- XI, J. (2015). *La gobernación y administración de China*. Beijing: Ediciones en Lenguas Extranjeras Cía. Ltda.
- XI, J. (2019). *On Building a Human Community with a Shared Future*. Beijing: Central Compilation & Translation Press.
- YAN, X. (2015). *Transición del poder mundial: liderazgo político y competición estratégica*. Beijing: Peking University Press.
- YAN, X. (2019). *Leadership and the Rise of Great Powers*. Princeton: Princeton University Press.
- ZHENG, B. (2006). El «ascenso pacífico» de China a la condición de superpotencia, *Foreign Affairs* en español, vol. 6, n.º.1, enero-marzo, pp. 116-132

#### ANEXO BIBLIOGRÁFICO

- BBC NEWS MUNDO (29 junio 2017). Los 2 territorios que se disputan China e India, los dos gigantes de Asia, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-40418777> .
- BBC NEWS MUNDO (16 noviembre 2020). Las claves del RCEP, el mayor tratado de libre comercio del mundo (y cómo afecta a América Latina), <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-54937458> .
- GALAXIA MILITAR (26 de septiembre de 2019). *China está construyendo drones supersónicos para espiar a los portaaviones de la Armada de EE. UU.*, <http://galaxiamilitar.es/china-esta-construyendo-drones-supersonicos-para-espiar-a-los-portaaviones-de-la-armada-de-ee-uu/> .
- GONZÁLEZ, F. F. (7 de julio de 2020). La geopolítica alimentaria, Mercosur y China, Política Exterior, <https://www.politicaexterior.com/la-geopolitica-alimentaria-mercosur-y-china/> .
- INTERNATIONAL MONATORY FUND (January 2021). *Lastest World Economic Outlook Growth Projection*, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/01/26/2021-world-economic-outlook-update> .
- MORET, V. (12 de marzo de 2019). El despliegue de las redes 5G, o la geopolítica digital, *Real Instituto Elcano*, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari31-2019-moret-despliegue-de-redes-5g-geopolitica-digital](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari31-2019-moret-despliegue-de-redes-5g-geopolitica-digital) .
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (mayo de 2020). *73ª Asamblea Mundial de la Salud*, <https://www.who.int/es/about/governance/world-health-assembly/seventy-third-world-health-assembly> .
- PEOPLE DAILY ESPAÑOL (19 de enero de 2017). 10 ideas claves de discurso de Xi en oficina de ONU en Ginebra, *People Daily*, <http://spanish.peopledaily.com.cn/n3/2017/0119/c31621-9169091.html> .
- SER (13 de marzo de 2020). China ofrece ayuda a España e Italia para luchar contra el coronavirus, [https://cadenaser.com/ser/2020/03/13/internacional/1584082725\\_830940.html](https://cadenaser.com/ser/2020/03/13/internacional/1584082725_830940.html) .
- XINHUA ESPAÑOL (16 de enero de 2017). La visión de Xi del mundo: Una comunidad de destino común, un hogar compartido para la humanidad (1), *Xinhua Net*, [http://spanish.xinhuanet.com/2017-01/16/c\\_135986889.htm](http://spanish.xinhuanet.com/2017-01/16/c_135986889.htm) .
- XINHUA ESPAÑOL (24 de julio de 2019). Libro blanco: Reducción de efectivos la fuerza militar activa de China, *Xinhua Net*, [http://spanish.xinhuanet.com/2019-07/24/c\\_138253900.htm](http://spanish.xinhuanet.com/2019-07/24/c_138253900.htm) .
- WANG, M. (19 de enero de 2017), President Xi's speech at the UN Office at Geneva, China Global Television Network [CGTN], [https://news.cgtn.com/news/3d516a4d786b544d/share\\_p.html](https://news.cgtn.com/news/3d516a4d786b544d/share_p.html) .

# **RUSIA Y CHINA... ¿Y AHORA QUÉ?**

## **RUSSIA AND CHINA.... WHAT ELSE?**

**José González Vallés<sup>1</sup>**

24 de abril de 2021

### **RESUMEN**

El neorrealismo nos da claves de cómo los Estados - actor principal de las relaciones internacionales -, interactúan entre sí, y, siendo su principal misión la propia supervivencia, desarrolla unas estrategias específicas para asegurarla, las razones de escoger entre ellas, y las acciones que aseguran el objetivo final. Será en este marco teórico en el que se intentará revisar la relación especial entre Rusia y China. Una vez socios ideológicos, otros adversarios como cabezas de las dos más grandes estructuras de poder bajo el paraguas del socialismo, y en la actualidad, parece que potencias cada vez más cercanas en su común aversión al poderío norteamericano. Y sin embargo.... Este trabajo trata de identificar las opciones estratégicas de Rusia, enmarcadas en el paradigma de la escuela realista.

**PALABRAS CLAVE:** Neorrealismo, Mearsheimer, estrategias supervivencia, China, Rusia.

### **ABSTRACT**

Neorealism gives us clues to how States - the main actor in international relations - interact with each other, and being their main mission their own survival, develops specific strategies to ensure it, the reasons for choosing between them, and the actions that they ensure the end goal. It will be within this theoretical framework that an attempt will be made to revisit the special relationship between Russia and China. Once ideological partners, other adversaries as heads of the two largest power structures under the umbrella of socialism, and today, it seems that powers are increasingly close in their common aversion to American power. And yet ... This work tries to identify Russia's strategic options, framed in the paradigm of the realist school.

**KEYWORDS:** Neorealism, Mearsheimer, Strategies for survival, China, Russia.

## **1. INTRODUCCIÓN**

El periodo entre la caída del muro de Berlín y la anexión de Crimea terminó muy rápido. Entre medias, se pasó de la pura bipolaridad al momento unipolar, y de este, a un mundo cada vez más complicado en el que la multipolaridad se abría hueco, y el revisionismo de la realidad internacional era liderado por China y una Rusia añorante de su pasado imperial.

---

<sup>1</sup> Coronel de Infantería DEM, Doctorando en Seguridad Internacional. Master en Paz, Seguridad y Defensa. ESP A (Infantry) Coronel, Staff Officer, PhD candidate in International Security, M.A. in Peace, Security and Defense.

Cada vez más, el juego de las grandes potencias vuelve a estar en el tablero internacional.

## **2. MARCO TEÓRICO**

La Teoría de las relaciones internacionales trata de analizar e investigar la realidad internacional, entendiendo como tal el cómo los Estados se relacionan unos con otros (Griffiths, 2007). Habiendo identificado el comportamiento ruso como la aplicación de los postulados del realismo (Hernández, 2018), vamos a intentar extraer lo que podría ser una explicación de sus políticas.

Morgenthau, en su explicación de la realidad internacional, define la triada realista como seguridad, interés y anarquía –no caos, en la que cada uno intenta por sus medios obtener las mayores ventajas– y equilibrio de poder –un equilibrio estable mediante constantes ajustes- (Morgenthau, 1985).

En esta realidad internacional, el equilibrio de poder trata tanto de mantener el propio como de limitar el ajeno. Así, la teoría de Grieco de las ganancias absolutas y relativas dice que no importa si yo mejoro si los demás mejoran más que yo. Más que obtener una ganancia, de lo que se trataría es de obtener una posición de superioridad sobre los demás (Grieco, 1988, 500).

Kenneth Waltz expone su teoría del neorrealismo defensivo en la que el equilibrio de poder sería el centro de gravedad de las relaciones internacionales –aunque no está garantizado un equilibrio benigno, y la expectativa no es que el equilibrio, una vez alcanzado, se mantenga, sino que el equilibrio, una vez alterado, se restablecerá de un modo u otro–, y la economía sería un medio del Estado, como actor principal, para alcanzar sus fines. Se deben dar dos requerimientos, que el orden es anárquico y que está poblado por unidades que desean sobrevivir (Waltz, 1979).

Los medios mediante los que un Estado busca obtener su propia seguridad son los que significan potencialmente una amenaza para los demás. Es el denominado «dilema de la seguridad». Esta idea ya está contemplada en los escritos de Tucídides (1988, 129). Las percepciones son muy importantes en el escenario internacional. El poder de un Estado – y esto no significa necesariamente poder militar– causa preocupación en los demás. Dado que el poder puede ser utilizado tanto para amenazar como para apoyar a otros Estados, como perciban los Estados que los otros usarán su poder llega a ser fundamental (Walt,

1987,147–180), esto es, deberán basar sus preferencias en las predicciones de cómo responderán los demás Estados (Walt, 1987, 262–286).

Lo que llamamos la maldición de la dependencia significa que cuanto mayor sea esta, menor libertad de acción y mayor vulnerabilidad, limitando la soberanía del Estado. El ser más dependiente de los recursos de fuera del territorio del Estado no implica necesariamente igualdad en las relaciones entre dos Estados. Sensus contrario, cuanto más dependiente del intercambio comercial con un Estado, menos libertad de acción y mayor vulnerabilidad, limitando también la soberanía, paradójicamente, del Estado proveedor (Waltz, 1979).

Esta idea de Waltz la desarrolla Walt (1987, 17–49) como dependencia asimétrica – aunque referida a la entrega de ayuda, el concepto se estima válido para el comercio igualmente-, en la que la importancia del receptor para el proveedor significa una menor influencia de este sobre aquel. De hecho, lejos de proporcionar al proveedor una influencia efectiva, podrían realmente indicar que el receptor lo ha coaccionado con éxito para que provea de unas cantidades siempre crecientes de recursos.

Siguiendo los postulados de Sun Tzu (1988, cap III), Waltz concluye que la decisión de no usar la fuerza es signo del poder de un Estado. La posesión de poder no debería identificarse con el uso de la fuerza, y la utilidad de la fuerza (Smith, 2012) no debería compararse con su uso. Dicho esto, lo cierto es que cuanto más rico y fuerte sea un Estado, más influencia querrá, y será más capaz y asertivo para luchar en la consecución de sus intereses. La expansión de las potencias es producto no sólo de la presión interna, sino también de las amenazas y oportunidades de la situación externa. Por ejemplo, la debilidad de los Estados subyacentes –bien esté producida por una falta de consenso interno o una incapacidad para responder a las señales del sistema del modo más adecuado-, fomenta ambos tipos de compulsión externa (Schweller, 2006, 22-45).

Hasta aquí, la teoría expuesta mantiene que el equilibrio de poder sería la reacción sistémica adecuada al comportamiento agresivo de una gran potencia emergente. Pero habría otras opciones.

El neorrealismo ofensivo de John Mearsheimer (2014) dice que, en un sistema internacional, las grandes potencias raramente están satisfechas con la distribución del poder –con la excepción del hegemon- y que los incentivos para ir a la guerra son mucho más grandes de lo que se esperaría (Mearsheimer, 2014, 25). Y que, como es poco

probable que un Estado alcance la hegemonía global –la mayor garantía de su seguridad (Mearsheimer, 2014, 21)-, el mundo estaría condenado a una perpetua competición entre las grandes potencias.

Los actores estatales buscan, como mínimo, su propia supervivencia, y como máximo, tienden a la dominación universal. Tratan de usar, de maneras más o menos sensibles (Mearsheimer, 2014, 35), los medios disponibles –esfuerzos internos tales como movimientos diseñados para incrementar su capacidad económica o la fuerza militar, o desarrollar estrategias inteligentes, o esfuerzos externos tales como movimientos diseñados para reforzar las alianzas propias, o debilitar las de sus antagonistas– para alcanzar los objetivos propuestos.

Según la teoría de la presión lateral (Choucri y North, 1975), ante la mayor demanda de recursos que no se encuentran en el ámbito doméstico, se generará una presión lateral en potencias ascendentes a expandir sus actividades externas y sus intereses, que, si son coincidentes con los de otra potencia, aumentan la probabilidad de una guerra.

De este modo, las grandes potencias se preocupan por su supervivencia en un mundo en el que nadie les puede proteger. Las estrategias de Mearsheimer para sobrevivir (Mearsheimer, 2014, 138–167), explican que hay cuatro grandes objetivos para el Estado, que son alcanzar la hegemonía –al menos regional-, la riqueza y bienestar –dado que el poder militar tiene una fuerte base económica-, el poder terrestre preeminente y la búsqueda de la superioridad nuclear.

Hay algunas estrategias para inclinar el equilibrio de poder en su favor, como las que implican una ganancia de poder –guerra, chantaje, *bait and bleed* y *bloodletting*-, y otras para controlar la agresión –*balancing*, *buckpassing*, apaciguamiento y *bandwagoning* (un Estado más débil se subiría al carro del poderoso para intentar sobrevivir y obtener algunos de los despojos que deje el vencedor)-.

La elección real, en un mundo realista ofensivo, se encuentra entre *balancing* -equilibrar- y el *buckpassing* -tratar de pasarle el muerto a otro-, y los Estados amenazados suelen preferir este último, dado que el que se empeña en restablecer el equilibrio, asume una responsabilidad directa para prevenir que un agresor desnivele el equilibrio de poder -enviando señales claras vía canales diplomáticos, o creando alianzas defensivas, o incluso movilizand recursos adicionales-. El objetivo del que busca ese restablecimiento del equilibrio es disuadir, pero si eso falla, luchar.

Siguiendo el argumento y de acuerdo con Schweller (2006, 22-45), la decisión de desafiar el desequilibrio de poder mediante los medios de las armas y los aliados –e ir a la guerra si estas medidas fallan– es, sobre todo, un acto político realizado por actores políticos. De este modo, las élites gobernantes calculan cuidadosamente los probables costes internos de una opción compensatoria contra otras alternativas –ya explicadas en el párrafo anterior– y los probables beneficios de un restablecimiento del equilibrio de poder

Mearsheimer nos expone que el *buck-passer* tratará de que otro Estado cargue con el peso de contener al agresor para restablecer el equilibrio, mientras que permanece en segunda fila. Y si finalmente, agresor y controlador –*buck-catcher*– se ven envueltos en una guerra costosa y letal, es posible que el equilibrio de poder se incline en favor del que ha *permanecido* agazapado cómodamente en la barrera.

Habría una explicación sistémico-estructural (Schweller, 2006, 22-45) para elegir el *buck-passing*, dado que las grandes potencias en un sistema multipolar equilibrado intentarán pasarle el muerto a otra cuando perciban una ventaja militar de la defensiva sobre la ofensiva -siendo esta lógica evidente al evitar así una posible guerra, permaneciendo cómodamente en la barrera. Además, si el Estado también busca una revisión del sistema, puede elegir sabiamente hacer *bandwagoning* del potencial agresor en la esperanza de poder beneficiarse de su éxito para revertir el orden establecido-, y, en estos sistemas, ningún agresor sería lo suficientemente fuerte para prevalecer sobre todos los demás combinados. Habría, al menos, un potencial *buck-catcher* en el que confiar para defender el equilibrio de poder. Si este controlador o *catcher* se diera por descontado, se incrementaría la tendencia a ir por libre o al *buck-passing* (Walt, 1987, 17–49).

Si la percepción fuese que la ofensiva tiene preeminencia sobre la defensiva, se aceleraría la creación de alianzas (Walt, 1987, 17–49) , bien para equilibrar –por parte de las potencias fuertes-, bien para hacer *bandwagoning* –por parte de Estados débiles, que se verían forzados a esta postura porque una alianza para equilibrar no sería viable. Anotar aquí que el mismo Walt matiza que esta opción, a medio plazo, suele tener consecuencias negativas para el que la elige, ya que el agresor no encontrará límite a sus requerimientos y acabará por someterlo-.

Por último, introducimos en este punto la figura del *offshore balancer*, un equilibrador externo, que expresa la idea de un hegemón regional alejado por una masa de agua, y que, en puridad, trataría no cargar con el peso de controlar o equilibrar a una nueva potencia

emergente. Sin embargo, ante la debilidad de los Estados cercanos a esta, no tendría más remedio que implicarse en la tarea, asumiendo su responsabilidad, liderando coaliciones para ello (Mearsheimer, 2014, 138–167).

Tenemos entonces que, según podemos concluir de la teoría realista expuesta, hay situaciones en que Estados que se perciben amenazados por un potencial agresor, pueden optar entre equilibrar o hacer *buck-passing*. Si concluimos que en el sistema habría un claro *buck-catcher* que asumiría la carga de la contención del agresor, se hace más probable la tendencia a dejar que la asuma. Si concluimos que la defensiva tiene ventaja sobre la ofensiva, y que estamos en un mundo multipolar, tendría sentido, con todos estos condicionantes, que un Estado optara -en presencia de un adversario emergente, mucho más formidable que él mismo-, por hacer *buck-passing* a otro Estado, que, aunque no próximo, estaría obligado a intervenir.

Sí asumimos todos estos condicionantes, y que, al menos en un escenario teórico, se podría dar la situación de que un Estado intentara pasarle el muerto a otro –esto es, hacerle *buck-passing*-, deberíamos poder identificar indicios de las siguientes cuatro características:

- a) El pasador buscará establecer buenas relaciones diplomáticas con el agresor, buscando no provocar, con la esperanza de que se olvide de él y se concentre en el controlador.
- b) El pasador mantendrá una relación fría con el controlador, para mejorarla con el agresor y de este modo no compartir la carga del restablecimiento del equilibrio.
- c) El pasador movilizará recursos adicionales, porque cuanto más fuerte sea, más difícil será para el agresor atacarle.
- d) Finalmente, permitirá que el controlador crezca de modo que pueda enfrentarse al agresor

### **3. METODOLOGÍA**

La metodología empleada será la del estudio de caso. Se considera en este trabajo que Rusia habría identificado en el crecimiento de China una amenaza existencial, por lo que sería una unidad que trataría de aplicar, de entre las estrategias de supervivencia mencionadas, la estrategia de control de agresores denominada como *buckpassing* por John Mearsheimer. El objetivo será identificar las cuatro características mencionadas en

el epígrafe anterior en su comportamiento. Se asume como premisa que China no crecerá pacíficamente (Mearsheimer, 2006; Cobo, 2017).

Para este fin, la pregunta que nos planteamos es: ¿Cuáles serían las mejores opciones estratégicas rusas a medio plazo?

La hipótesis es que, a medio/largo plazo, a Rusia le conviene buscar –de acuerdo con los postulados del realismo ofensivo expuestos- una alianza estratégica con Occidente para contener a China.

El trabajo se estructura en cuatro campos sensibles para el desempeño del Estado, tales como el diplomático, la información, el militar y la economía.

#### **4. EN EL ÁMBITO DIPLOMÁTICO**

A lo que aspira de Rusia en relación con su rol en la esfera internacional se puede resumir en una sola palabra: *Derzhavnost*, que, esencialmente significa tanto ser una gran potencia cómo ser reconocida como tal por los demás (Gunitsky, 2018).

En este contexto, se propone aquí analizar una organización regional que puede considerarse el caso paradigmático de cómo China fagocita la presencia e influencia rusas en Asia Central: La Organización de Cooperación de Shanghai (OCS).

La OCS es el principal instrumento de cooperación multilateral en el Asia Central (Álvarez, 2009), un foro significativa simplemente porque es el primero que se creó a iniciativa china. Aunque inicialmente su formación fue la respuesta de Pekín a su interés en estabilizar su frontera occidental y evitar el apoyo exterior a los separatistas de Xinjiang, con el tiempo, ambos objetivos y su membresía se han visto muy enriquecidos.

A través de su cooperación en el seno de la OCS, China, Rusia, India, Pakistán y las repúblicas de Asia Central –con la excepción de Turkmenistán-, encontraron un instrumento efectivo para tratar con amenazas no convencionales a su seguridad, en particular del terrorismo, y desarrollaron un conjunto de medidas de confianza para permitir la reducción de fuerzas militares, principalmente, con la resolución de varias disputas fronterizas (Garnett, 2001).

Los movimientos chinos, con la complicidad rusa, respondían así de manera imaginativa a la presencia de los EE. UU. en el Asia Central, una región que hasta entonces no había sido considerada por los chinos como especialmente relevante desde

un punto de vista estratégico<sup>2</sup>, pero en la que está cogiendo cada vez más peso conforme avanza el tiempo –por ejemplo, mediante la iniciativa de la nueva ruta de la seda-. El objetivo fundamental de la organización fue tratar de acabar con la influencia norteamericana en la región a medio plazo. Sin embargo, no se debería subestimar su utilidad en la proyección de estabilidad en un potencial conflicto en el área por razones étnicas, fundamentalismo religioso, conflicto por los recursos energéticos o la naturaleza de sus sistemas políticos.

Lo que parece que estaría ocurriendo es que China, a través de su política exterior, más dinámica y asertiva que la rusa en el área, estaría fagocitando este antiguo espacio soviético en su propio beneficio –oleoductos desde Kazajistán, gasoductos desde Turkmenistán-, que acabarían con la privilegiada posición rusa de ser el único país con capacidad de transportar energía hacia China, sobre los nodos de la ruta incluida en la iniciativa OBOR (*One Belt, One Road*).

Rusia trata de asegurar su esfera de influencia en la región –mediante lazos políticos, culturales y militares con las élites-, mientras que China se está posicionando, de una manera amistosa, como un socio económico, financiero y comercial. La OCS sería la manera amable de puentear a Rusia, sabiendo que la economía y el tiempo juegan en su favor (Maduz, 2018). No hay más que comprobar, aunque volveremos sobre estos datos más adelante, las enormes diferencias de PIB entre ambos Estados –el chino es ocho veces y media mayor que el ruso-, la desequilibradísima balanza comercial –tanto en el aspecto cuantitativo como en el cualitativo, ya que Rusia ha quedado reducida al mero papel de suministrador de materias primas, armamento y ser un destino muy apreciado por los turistas chinos (Perović y Zogg, 2019), siendo el receptor de los productos manufacturados-, y el no menos alarmante desequilibrio demográfico, que es especialmente preocupante en el área fronteriza siberiana, como expondremos más adelante.

La OCS, más que dirigir el cambio político en la región, lo que ha hecho ha sido modelarlo, poco a poco, ..., en favor de China.

---

<sup>2</sup> En este caso, China, ante la preeminencia primero, rusa, y luego, soviética, no pudo contemplar la recuperación de la ruta de la seda ni plantearse un enfrentamiento con miras a establecer su influencia en la zona. Los siglos XVIII, XIX y principios del XX fueron para China los siglos de la humillación, y no sólo por parte de los occidentales como lo entendemos hoy. Rusia también jugó su papel y arrancó territorios y concesiones al Emperador del Reino Celestial.

## 5. INFORMACIÓN. LA GUERRA HÍBRIDA

El concepto ruso de amenaza híbrida es una forma de conflicto asimétrico contra las actividades llevadas a cabo por Occidente (Galeotti, 2018), desarrollada como solución a sus debilidades en el combate convencional detectadas en Chechenia y Georgia —a pesar de haber alcanzado sus objetivos principales, políticos y estratégicos, en ambos casos (Gressel, 2016)-. Como explica Baqués, «Rusia ha tratado de evitar la creciente influencia occidental en su extranjero próximo mediante operaciones de influencia política basadas en la aplicación de herramientas propias de la zona gris» (Baqués, 2020). Y esta es la clave, el desequilibrio en ambiente convencional con Occidente.

Rusia emplea la presión política, económica y energética, así como la pura coerción deliberada, y la diseminación de información y propaganda —lo que incluirá narrativas ideológicas, lingüísticas y religiosas constantemente mejoradas (Galeotti, 2018)-, la guerra ideológica y otros posibles medios de influenciar a las poblaciones locales (Ratsiborynska, 2018). A través de lo que se define como «Control reflexivo» (Giles, 2016), el medio más elaborado para alcanzar sus propios objetivos sería hacer que el oponente hiciera lo que Rusia quisiera de manera voluntaria, tras haber alterado las percepciones de las audiencias objetivo.

Los medios no militares para alcanzar objetivos políticos y estratégicos han rebasado la fuerza de las armas, que han pasado a ser un elemento de apoyo, como en Siria (Giles, 2016), todo sin renunciar a las acciones encubiertas —con penetración de las fuerzas armadas, la policía y los medios de comunicación— y las acciones de operaciones especiales. Es lo que podríamos llamar «Amenaza Híbrida multivector» (Ratsiborynska, 2018).

La guerra de la información (Giles, 2016) se desarrolla de una manera ininterrumpida, desde mucho tiempo antes del inicio de la confrontación, influenciando al oponente y sus canales de información, manipulando el flujo y el contenido de la información para que refleje los objetivos finales de Moscú. Como expresa Mearsheimer, las Grandes Potencias se preocupan acerca de la *innovación*, lo que a menudo significa encontrar maneras inteligentes de ganar poder a costa de los Estados rivales (Mearsheimer, 2014, 360–412).

Además, todos estas Amenazas Híbridas, además de en Ucrania y Siria, se practicaron a la vez que ejercicios masivos de movilización, como el «Zapad 17» en la frontera

occidental -12 mil militares– y «Vostok 18» en el este –300 mil militares-, dejando claro en ambos frentes su voluntad y preparación para no dejarse intimidar.

Para resumir, acciones en la zona gris contra Occidente, y demostraciones de capacidades disuasorias en cantidad y calidad ante China.

## **6. CAPACIDADES MILITARES**

Las fuerzas armadas rusas están en periodo de reconstrucción. De hecho, con la excepción del mantenimiento del arsenal nuclear, que es la garantía última de la supervivencia del Estado, el resto ha permanecido abandonado durante décadas, sin ninguna capacidad de intervenir incluso en conflictos menores o locales.

Tras la primera guerra de Chechenia (1994-1995) (Pardo de Santayana, 2018), en la que, a pesar de la consecución de sus objetivos, se revelaron deficiencias esenciales de todo tipo, se inició una reorganización de las fuerzas armadas, mejorando sus sistemas de mando y control, reclutamiento, alistamiento y atendiendo al desarrollo de una industria de defensa que se había concentrado en la exportación de sus modelos más relevantes y exitosos, pero que no había avanzado.

De esta manera, el Programa de Armamento del Estado (SAP) 2020 (Julian, 2018) definía las prioridades partiendo de 2010, y apuntando a la modernización del 30 por ciento del equipo para 2015 y del 70 por ciento para 2020. En 2018, el presidente Putin, firmó el SAP 2027, tras haber retrasado su puesta en marcha algunos años por la aventura de Crimea, y sobre todo, por la caída de los precios del petróleo, lo que ralentizó la economía y con ello los presupuestos de defensa (Pardo de Santayana, 2018). De hecho, aunque nominalmente los presupuestos se han incrementado respecto a previos SAPs, debido a la inflación, permanecen estables en términos reales.

En el nuevo SAP, se corrigen algunas de las tendencias previas, enfatizando la adquisición de nuevas armas, la reparación y modernización del equipo existente en inventario, y la investigación y desarrollo de nuevos sistemas. Además, se han incorporado las lecciones aprendidas de la guerra de Siria, donde se probaron unos 250 nuevos tipos de armas (Julian, 2018), incluyendo los sistemas más novedosos, y con los cuales se han rotado varios miles de militares para adquirir una valiosa experiencia de combate.

Las nuevas fuerzas armadas rusas –convencionales– son más capaces, ágiles y proyectables, y mantienen una ventaja singular sobre todas las demás de su vecindario

cercano, con la excepción de las chinas, aunque no representan un rival digno de mención para las de los EE. UU. o incluso algunas de las europeas (Rumer et al., 2017). Los programas de modernización no han alcanzado los objetivos planeados, y junto con unas pequeñas dosis del material más moderno, permanecen –en el mejor de los casos actualizadas– versiones de los sistemas soviéticos, tanto en el ejército de tierra (Pardo de Santayana, 2018), como en la armada, que parece haber constreñido su presencia naval a las aguas marrones –esto es, próximas a la costa– y haberse centrado en estrategias A2 / AD (Julian, 2017).

El presupuesto de defensa de Rusia escaló un cuatro y medio por ciento hasta los 24,2 mil millones de dólares, mientras que el de China llegó a los 261 mil millones de dólares, un cinco con uno por ciento superior al de 2018 y un 85 por ciento superior al de 2010. En cifras redondas, el gasto chino es diez veces superior al ruso (SIPRI, 2020).

Aún con todo, las fuerzas armadas rusas, sin ser una amenaza existencial para las chinas, podrían ser suficientes para asegurar sus fronteras, contando con el arsenal nuclear, y, al mismo tiempo, esta mejora permitiría, como se demostró en el ejercicio «Vostok 2018» –que desplazó dos fuerzas operativas conjuntas sumando 300 mil militares-, mantener una adecuada disuasión frente a China. Sería en este contexto en el que se entendería la invitación para que participara en el ejercicio un contingente chino de unos 3 mil militares (Sputnik, 2018).

## **7. ECONOMÍA Y DEMOGRAFÍA**

Rusia está sujeta a un régimen de sanciones impuestas a raíz de la ocupación ilegal de Crimea, que está minando su economía, de manera lenta pero inexorable, comprometiendo la seguridad energética rusa (Mehdiyeva, 2017). Durante los últimos años, las exportaciones rusas han disminuido a una tasa anual del once con dos por ciento, siendo China el principal destinatario de estas (un veintiuno por ciento en 2018), aunque Europa como un todo se mantenga en un cincuenta por ciento. El principal socio comercial es China (trece con cuatro por ciento de las exportaciones y veintiuno con nueve por ciento de las importaciones) (Santander, 2021).

Las disputas a cuenta del gas con Ucrania en 2005 y 2008, condujeron a una diversificación de las fuentes europeas, para intentar ser menos dependientes del gas ruso –también coincide con la aparición del concepto de seguridad energética en el Concepto Estratégico de la OTAN de 2010 (NATO, 2010)– y se solapa en el tiempo con el inicio

de las exportaciones del gas *shale* norteamericano. Para Rusia, diversificación significó el planeamiento de gaseoductos que evitaran el paso por Ucrania en su tránsito a Europa (Mehdiyeva, 2017).

Su economía es muy dependiente de las exportaciones —el 75 por ciento son materias primas entre productos minerales (un 44 por ciento de petróleo), madera y metales con poco o ningún procesado (OEC, 2018)—, por lo que un bajo precio del petróleo es un problema para la economía, lo que, combinado con las sanciones, se convierte en una tragedia (Ratsiborynska, 2018). La respuesta rusa fue un *pivot* hacia China. En octubre de 2018, se alcanzó el pico de las exportaciones de petróleo crudo hacia China, con un récord del 16,6 por ciento para las importaciones chinas (Meng y Chen, 2018). Rusia fue líder en el suministro de petróleo a China durante tres años —de 2016 a 2018—, luego, en 2019, el primer lugar lo ocupó Arabia Saudí.

China obtiene ventaja de su posición para obtener condiciones especiales al acceso de la energía (Mehdiyeva, 2017) y para establecer su posición en Asia Central (Baqués, 2018), diversificando, ella misma, sus fuentes de obtención.

Todos estos datos nos demuestran que Rusia se ha colocado a sí misma, de manera creciente, en una posición de gran vulnerabilidad, que cómo nos enseña Waltz, limita su soberanía, dado que la interdependencia generada por estas exportaciones no garantiza igualdad en la relación (Waltz, 1979). Y cómo sigue Mearsheimer, su prosperidad sería dependiente de mantener unas buenas relaciones con China, y que esta podría amenazar con disminuir sus lazos económicos —no conviene olvidar lo mencionado en el apartado de la OCS, y cómo está tejiendo sus redes de tuberías de todo tipo de recursos, no poniendo todos los huevos en la misma cesta- y así socavar la maltrecha economía rusa. La economía china no se vería muy afectada al cortar o disminuir sus lazos con Rusia, por lo que habría vulnerabilidad es un solo sentido, que es lo que da a Pekín la capacidad de chantajear (Mearsheimer, 2014, 360-412).

En cuanto a la demografía, el promedio de edad de los rusos está hoy en los cuarenta años, y las predicciones estiman que, para 2030, habrá escalado hasta los cincuenta. Ya en 2010, la situación demográfica de Rusia estaba en un estado alerta reconocido por las propias autoridades, lo que impulsó algunas políticas de Estado para tratar de atajar el problemas de la despoblación (Shadrina, 2018).

Esto significa que no habrá soldados disponibles para sostener las fuerzas armadas, y que la declinante población rusa es diez veces más pequeña de la de su vecino chino hoy, aunque las tendencias dicen que esa proporción empeorará. Además, en la franja siberiana, la diferencia de población podría poner en serios problemas la capacidad rusa de control del territorio, especialmente bendecido con recursos naturales, lo que hace de esta área una zona especialmente deseable para China (Baqués, 2020) –recordar que el Tratado de Pekín de 1860 tras la primera guerra del opio, amplias zonas de Siberia pasaron al Imperio zarista, y ahora China podría querer revertir la situación. Y esto incluiría a la principal ciudad de la zona, Vladivostok, con su gran base naval-, que ya ha desplazado a la misma varios miles de chinos de la etnia Han, en busca de salarios más altos, justo lo contrario de los jóvenes rusos con estudios, que emigran al Oeste (Baqués, 2018).

## 8. CONCLUSIONES

Rusia está estrechando a pasos agigantados su relación especial con China, aunque ambas partes sean reacias a llegar a una alianza formal –sobre todo por parte de China, como se pudo comprobar tras el comentario del presidente Putin en la conferencia Valdai de 2019-. Si los beneficios para las naciones del Asia Central son mucho mayores con China que con Rusia, lo que ya está ocurriendo, se podrían empezar a producir casos de *bandwagoning*, dejando a Rusia como un mero proveedor de hidrocarburos a la gran potencia regional, que no sería ella misma, sino China.

Sirva como ejemplo el establecimiento de una base militar China en Tayikistán – aunque Rusia mantiene en esa nación su mayor base exterior sin contar a Siria, desplegando allí al completo la 201ª División motorizada-, o la creación de organizaciones en la zona sin Rusia, siendo la más prominente la *Quadrilateral Cooperation and Coordination Mechanism* (QCCM) en la que están junto a China, el mismo Tayikistán, Pakistán y Afganistán.

Pero a pesar de esta intromisión china en la antigua área de influencia rusa, no hay un establecimiento de líneas rojas por parte de la última. Más bien podría interpretarse como una distribución de tareas en la que China aumentaría su papel como actor económico y Rusia sería el socio preferido en el campo de la seguridad.

En resumen, Rusia deja que China actúe más o menos libremente en busca de sus intereses, mientras azuza el enfrentamiento de esta con los Estados Unidos. Esta podría

identificarse como la condición a) de las cuatro listadas, que dice que el *buck-passer* intentará establecer buenas relaciones diplomáticas con el agresor, buscando no provocar, con la esperanza de que se olvide de él y se concentre en el *buck-catcher*.

Rusia y Occidente pasan por un momento de gran desconfianza, pero no suponen una amenaza existencial la una para la otra. Rusia usa la amenaza híbrida, especialmente la Zona Gris, para mantener a Occidente distraído en el área de los países bálticos, a través de una estrategia de no supone un gran esfuerzo militar y compromete pocos recursos. Esta actitud se podría identificar con la condición b), que dice que el *buck-passer* mantendrá una relación fría con el *buck-catcher*, para mejorarla con el agresor y de este modo no compartir la carga del restablecimiento del equilibrio.

A través de un nuevo desarrollo doctrinal y un sustancial incremento de sus presupuestos –un poco superiores al cuatro con cinco por ciento el pasado año-, sin comprometer al resto de la economía, las fuerzas armadas rusas están alcanzado un nivel aceptable de preparación, lo que, junto con su arsenal nuclear, asegura una adecuada disuasión en los escenarios Oriental y Occidental. Aunque Rusia tiene demasiados retos geopolíticos que atender con sus menguadas Fuerzas Armadas.

Su gasto en defensa es treinta veces inferior al norteamericano y diez veces inferior al chino, lo que añadido al drama demográfico –población inferior dos veces y media a la de EE. UU. y nueve a la China– hace imposible pensar en aventuras expansivas, debiendo concentrarse en la mera defensa de sus fronteras. Y como hemos visto, no es China la menor de sus amenazas.

Podríamos interpretar que la agresión de Crimea le ha dado al principal instrumento militar occidental, la OTAN, una razón para su continuidad –a pesar de las acusaciones de muerte cerebral de algún Jefe de Estado miembro, o de inutilidad del anterior presidente norteamericano-, permitiendo incluso que, dada la fijación norteamericana hacia China, la Alianza –siguiendo a los EE. UU.- se esté planteando el Pacífico como un escenario a considerar –al menos desde el punto de vista de observador atento-. Todo esto cuadraría con la condición d), ya que permitirá que el *buck-catcher* crezca de modo que pueda enfrentarse al agresor.

Como vimos que expresaba Grieco con su teoría de las ganancias relativas, en el caso de la relación sino-rusa, a medio plazo, será China la que prevalezca, por lo que el papel

de Rusia se verá reducido al de mero comparsa, que es, precisamente, lo que trata de evitar en su relación con Occidente (la *Derzhavnost* que mencionábamos al principio).

Por todo lo anterior, creemos que se han podido identificar las cuatro condiciones dictadas por Mearsheimer para que un Estado intente el *buck-passing* –en este caso, a los EE. UU., que actuarían como controlador externo (*offshore balancer*)-. Resumido, Rusia habría comprendido la amenaza china, y estaría en condiciones de alcanzar un entendimiento estratégico con Occidente en el largo plazo.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ÁLVAREZ, J. M. S. (2009). La Organización de Cooperación de Shangai (OCS) Claves para la creación de un futuro líder mundial, *Revista de Economía Mundial*, 23, pp. 307-326
- BAQUÉS, J. (2018). La relación estratégica entre Rusia y China: Una mirada geopolítica, *Revista General de la Marina*, 274 n.º 4 (Temas profesionales), pp. 721–730.
- BAQUÉS, J. (2020). Los dilemas estratégicos de Rusia. *Revista General de Marina*, 278(2), pp. 261–274.
- CHOUCRI, N., y NORTH, R. C. (1975). *Nations in Conflict: National Growth and International Violence*. W. H. Freeman.
- COBO, I. (2017). ¿Se convertirá China en una potencia agresiva? *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 15/2017, 20.
- GALEOTTI, M. (2018). The mythical ‘Gerasimov Doctrine’ and the language of threat. *Critical Studies on Security*, 1–5.
- GARNETT, S. (2001). Challenges of the Sino-Russian strategic partnership. *The Washington Quarterly*, 24(4), 41–54.
- GILES, K. (2016). Handbook of Russian Information Warfare. *Fellowship Monograph*, 9, 90.
- GRIECO, J. M. (1988). Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism. *International Organization*, 42(3), 485–507.
- GRIFFITHS, M. (2007). *International Relations Theory for the Twenty-First Century: An Introduction*. Taylor & Francis.
- HERNÁNDEZ, J. M. (2018). La comunidad de expertos sobre política exterior en Rusia. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 92, 20.
- JULIAN, C. (2017). Towards a Dual Fleet? *NATO Defense College Research Paper*, 02/17, (*Russian Studies*), 12.
- JULIAN, C. (2018). The Russian State Armament Programm, 2018-2027. *NATO Defense College Research Paper*, 01/18 (*Russian Studies*), 16.
- LEMON, E. y JARDINE, B. (2020). How is Russia responding to China’s creeping security presence in Tajikistan? *Russian Analytical Digest (RAD)*, 248.
- MADUZ, L. (2018). Flexibility by design: The Shanghai Cooperation Organisation and the future of Eurasian cooperation. *CSS Study*,. *CSS Study, Center for Security Studies (CSS), ETH Zurich*.
- MEARSHEIMER, J. (2006). China’s unpeaceful rise. *Current History*, 105(690), 160.
- MEARSHEIMER, J. (2014). *The tragedy of great power politics*. WW Norton & Company.
- MEHDIYEVA, N. (2017). When sanctions bite: Global export leadership in a competitive world and Russia’s energy strategy to 2035. *NATO Defense College Fellowship Monograph*, 01/17, (*Russian Studies*), 12.
- MORGENTHAU, H. (1985). *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. McGraw-Hill.
- PARDO DE SANTAYANA, J. (2018). Consideraciones estratégicas de la reforma militar rusa. *IEEE Documento de Análisis*, 28/2018, 15.
- PEROVIĆ, J., y ZOGG, B. (2019). Russia and China: The Potential of Their Partnership. *CSS Analyses in Security Policy*, 250.

- RATSIBORYNSKA, V. (2018). When Hybrid warfare supports ideology: Russia today. *NATO Defense College Research Paper*, 133/18, 20.
- RUMER, E., SOKOLSKY, R., STRONSKI, P., y WEISS, A. S. (2017). Illusions vs Reality. *Carnegie Endowment for International Peace*, 74.
- SCHWELLER, R. L. (2006). *Unanswered Threats: Political Constraints on the Balance of Power*. Princeton University.
- SHADRINA, E. (2018). Demography of Russia: From the Past to the Present. *Population Studies*, 72(2), 279–282.
- SMITH, R. (2012). *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World*. Penguin Books Limited.
- TUCIDIDES. (1988). *Historia de la guerra del Peloponeso*. Cátedra.
- TZU, S. (1988). *El arte de la guerra*. Editorial Ejército.
- WALT, S. M. (1987). *The Origins of Alliance*. Cornell University Press.
- WALTZ, K. N. (1979). *Theory of International Politics*. McGraw-Hill.

### ANEXO BIBLIOGRÁFICO

- GRESSEL. (2016, 5 de julio). *The dangerous decade: Russia-NATO relations 2014 to 2024*. ECFR. [https://www.ecfr.eu/article/commentary\\_the\\_dangerous\\_decade\\_russia\\_nato\\_relations\\_2014\\_to\\_2024](https://www.ecfr.eu/article/commentary_the_dangerous_decade_russia_nato_relations_2014_to_2024)
- GUNITSKY, S. (2018, 27 de abril). *One Word to Improve U.S. Russia Policy*. *The New Republic*. <https://newrepublic.com/article/148140/one-word-fix-us-russia-policy>
- NATO. (2010). *Strategic Concept* (p. 11). <https://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf>
- OECD - *Rusia (RUS) Exportaciones, Importaciones, y Socios comerciales*. (2018). <https://atlas.media.mit.edu/es/profile/country/rus/>
- REUTERS. (2018, 26 de noviembre). *Russia crude supply to China surges to record, Iran shipments sink*. <https://www.reuters.com/article/us-china-economy-trade-crude-idUSKCN1NV0VO>
- SANTANDER TRADE. (2021, 16 de marzo) *Cifras del comercio exterior en Rusia*. [https://santandertrade.com/es/portal/analizar-mercados/rusia/cifras-comercio-exterior?url\\_de\\_la\\_page=%2Fes%2Fportal%2Fanalizar-mercados%2Frusia%2Fcifras-comercio-exterior&&actualiser\\_id\\_banque=oui&id\\_banque=0&memoriser\\_choix=memoriser](https://santandertrade.com/es/portal/analizar-mercados/rusia/cifras-comercio-exterior?url_de_la_page=%2Fes%2Fportal%2Fanalizar-mercados%2Frusia%2Fcifras-comercio-exterior&&actualiser_id_banque=oui&id_banque=0&memoriser_choix=memoriser)
- SPUTNIK. (2018, 20 de septiembre). *El papel del dragón en los ejercicios Vostok 2018*. <https://mundo.sputniknews.com/firmas/201809201082114642-papel-dragon-ejercicios-vostok-2018/>
- SPUTNIK. (2020, 27 de octubre). *Alianza militar entre China y Rusia: ¿qué pasaría si las dos superpotencias unen fuerzas?* Sputnik Mundo. <https://mundo.sputniknews.com/20201027/alianza-militar-entre-china-y-rusia-que-pasaria-si-las-dos-superpotencias-unen-fuerzas-1093266157.html>
- THE WASHINGTON POST. (2018, 13 de septiembre) *5 things to know about Russia's Vostok-2018 military exercises*. [https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2018/09/13/5-things-to-know-about-russias-vostok-2018-military-exercises/?noredirect=on&utm\\_term=.18ea8ac44f94](https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2018/09/13/5-things-to-know-about-russias-vostok-2018-military-exercises/?noredirect=on&utm_term=.18ea8ac44f94)

# **EL PRESENTE DE LAS POTENCIAS NUCLEARES EN LA SOCIEDAD INTERNACIONAL Y COREA DEL NORTE**

## **THE PRESENT OF NUCLEAR POWERS IN INTERNATIONAL SOCIETY AND NORTH KOREA**

**Sung Hee Yoo<sup>1</sup>**  
25 de abril de 2021

### **RESUMEN**

La cumbre de Hanói entre la República Popular Democrática de Corea y Los Estados Unidos de América finalizó sin firma de acuerdo en 2019. La razón de ruptura de conversación no está clara todavía debido a las diferentes declaraciones expresadas en directo de cada país ante la prensa. Según John J. Mearsheimer, los Estados nunca pueden estar seguros de las intenciones de otros Estados. Siguiendo esa línea, el objetivo de este trabajo es detallar las amenazas que pesan sobre Corea del Norte por ser considerado parte del «Eje del mal» y demostrar que EE. UU. utiliza los derechos humanos como pretexto para liberarse de una situación desfavorable. Considerando «Paranoid Style» de Richard J. Hofstadter, se puede ver que la paranoia se ha asentado en la península de Corea, fomentando tensiones militares crónicas entre Estados Unidos, Corea del Norte y Corea del Sur.

**PALABRAS CLAVES:** Eje del mal, derechos humanos, desnuclearización, paranoia, realismo ofensivo.

### **ABSTRACT**

The Hanoi summit between the Democratic People's Republic of Korea and the United States of America ended without signing an agreement in 2019. The reason for the breakdown of talks is still unclear due to the different statements made live by each country to the press. According to John J. Mearsheimer, states can never be sure of the intentions of other states. Following this line, the aim of this paper is to detail the threats to North Korea for being considered part of the «Axis of Evil» and to demonstrate that the US uses human rights as a pretext to free itself from an unfavorable situation. Considering Richard J. Hofstadter's «Paranoid Style» it can be seen that paranoia has taken hold on the Korean peninsula, fostering chronic military tensions between the United States, North Korea and South Korea.

**KEYWORDS:** Axis of evil, human rights, denuclearization, paranoid, offensive realism.

### **1. INTRODUCCIÓN**

La cumbre de Hanói en Vietnam entre la República Popular Democrática de Corea (RPDC, Corea del Norte) y los Estados Unidos de América (EE. UU.) finalizó sin firma

---

<sup>1</sup> Doctoranda en Seguridad Internacional (IUGM-UNED)  
PhD Student in International Security (IUGM-UNED)

de acuerdo en 28 de febrero de 2019. La razón de la ruptura de conversación, según recogió la prensa en palabras de Donald Trump, fue:

(Corea del Norte) quería que se levantaran todas las sanciones (de la ONU) y no podíamos darles eso (...) básicamente querían que se levantasen las sanciones por completo y no podemos hacer eso (...) todas las sanciones siguen vigentes<sup>2</sup>.

Sin embargo, Ri Yong-Ho, el ministro norcoreano de Asuntos exteriores, declaró:

Lo que pedimos no fue un levantamiento total de las sanciones, sino un levantamiento parcial. Específicamente, de un total de 11 resoluciones de sanciones de la ONU, cinco se aprobaron entre 2016 y 2017, de las cuales solo deben levantarse primero los elementos que interfieren con la economía civil y la vida de las personas (...) En esta reunión, expresamos nuestra voluntad de compromiso de suspender permanentemente los ensayos nucleares y los lanzamientos de cohetes de larga distancia (...) este proceso del primer paso es inevitable en el camino hacia la desnuclearización completa<sup>3</sup>.

Aquí surge un asunto al que debemos prestar atención. Debido a que la parte norcoreana convocó en la madrugada una conferencia de prensa sin precedentes para aclarar el asunto, en esta ocasión, nos encontramos en el panorama de que el motivo de la ruptura de las conversaciones no coincide entre las explicaciones de EE. UU. y Corea del Norte, sin embargo, en la prensa internacional sólo figura la versión de EE. UU.. Hasta ahora Corea del Norte suele no expresar su postura, y además la sociedad internacional por alguna razón ignora la voz de ese país por lo que se desconoce la verdadera posición de Corea del Norte y puede que surjan malentendidos, desconfianzas y distorsiones por parte de la sociedad internacional fomentando una sensación de crisis y amenaza para la seguridad internacional.

Con la cumbre de Hanói como una oportunidad, estudiamos sobre Corea del Norte, el tema de la nuclearización y la desnuclearización, comparándolo con otros países que son potencias nucleares. Además, por haber sido nombrado por parte de EE. UU. como un miembro del Eje del mal, Corea del Norte ha sido objeto de sanciones de la ONU desde 2006, que tienen un efecto muy importante en el país, que se estudiarán.

A continuación, quedan por analizar las siguientes preguntas:

---

<sup>2</sup> BBC News Mundo, 2019, 28 de febrero

<sup>3</sup> Conferencia de prensa. Hanoi, Hotel Meliá. 2019, 1 de marzo. La traducción ha sido realizada por el autor. «우리가 요구한 것은 전면적인 제재 해제가 아니라 일부 해제. 구체적으로는 UN 제재 결의 총 11건 가운데서 2016년부터 2017년까지 채택된 다섯건, 그중에서 민수경제와 인민 생활에 지장을 주는 항목들만 먼저 해제하라는 것입니다.. », «핵 시험과 장거리 로켓 시험발사를 영구적으로 중지한다는 약속도 ... », «완전한 비핵화로의 여정에는 반드시 이러한 첫 단계 공정이 불가피하며 ... »

¿La amenaza global discutida en la sociedad internacional, especialmente para el Este de Asia, realmente se resolverá sólo con el abandono total de las armas nucleares por parte de Corea del Norte?

Sobre el tema de los derechos humanos que fue el motivo de la ruptura de la cumbre entre Corea del Norte y Estados Unidos, ¿cuáles son los estándares que un estado soberano menciona e impone a otro, y de dónde viene su justificación?

¿Cuál es el origen de la idea de la reunificación de parte de Corea del Sur, y qué políticas aplica para ello, y qué pueden significar los esfuerzos del gobierno de Corea del Sur para la seguridad internacional?

El objetivo de este trabajo es detallar las amenazas que pesan sobre Corea del Norte, las advertencias de ser bombardeado, aislado políticamente y económicamente por ser considerado parte del «Eje del mal» según el punto de vista de EE. UU. También, el presente trabajo se propone demostrar que EE. UU. utiliza los derechos humanos como pretexto para liberarse de una situación desfavorable. Considerando el «*Paranoid Style*» de Richard J. Hofstadter, demostraré que se puede ver que la paranoia se ha asentado con respecto a la península de Corea, fomentando tensiones militares crónicas entre Estados Unidos, Corea del Norte y Corea del Sur.

## **2. MARCO TEÓRICO: TEORÍA DEL REALISMO OFENSIVO Y TEORÍA DE ESTILO DE PARANOIA**

Al tratar el tema de la desnuclearización de Corea del Norte en el marco con la relación con EE. UU., se pueden aplicar las teorías del realismo ofensivo, de John J. Mearsheimer, y del «*Paranoid Style*» de Richard J. Hofstadter.

Según John J. Mearsheimer, su teoría se basa en cinco suposiciones: (i) los Estados son claves en el sistema anárquico, (ii) todos los Estados poseen alguna capacidad militar ofensiva y algunos poseen mucha, (iii) los Estados nunca pueden estar seguros de las intenciones de otros Estados, (iv) la supervivencia es el objetivo principal de los Estados y (v) los Estados son actores racionales que actúan estratégicamente para conseguir sus objetivos. Estas cinco suposiciones explican tres comportamientos. Son, en primer lugar, el temor de Estados entre sí, aunque el nivel de miedo varía de un caso a otro; segundo, los Estados entienden que es un mundo de «*self-help*»; tercero, los Estados intentan maximizar la cantidad de poder potencial que controlan.

Mearsheimer menciona el objetivo final de las grandes potencias: lograr la hegemonía regional. Esta es la mejor manera de garantizar su seguridad y asegurarse de que ningún otro país domine su región del mundo. Para ello, los Estados dedican esfuerzos a prevenir a sus competidores. Sus ideas y explicaciones son convincentes al examinar el comportamiento de EE. UU.. Con base en esta teoría, se analiza la posición e intención de Estados Unidos frente al problema nuclear de Corea del Norte.

Según Richard J. Hofstadter, la política estadounidense ha sido a menudo un escenario para mentes enfadadas. Habla de la sensación de exageración acalorada, desconfianza y fantasía conspirativa y se nombra como «*Paranoid Style*» o «estilo paranoico», adoptando el término de la psiquiatría. Esta teoría es bastante dominante tanto en EE. UU. como en las dos sociedades coreanas donde la teoría del confucianismo sigue siendo una tradición, aunque Corea del Norte añadió su propia ideología, el denominado *juche*, formulado por el fundador del régimen Kim Il Sung. Además, en la sociedad sigue bastante vigente el recuerdo del bombardeo masivo de la Fuerza Aérea de los EE. UU. en la guerra de Corea. Además, se puede entender que, la paranoia de Estados Unidos, Corea del Norte y Corea del Sur, originó tensiones militares crónicas y se bloqueó fundamentalmente el camino hacia las relaciones pacíficas en las dos Coreas.

### **3. MOTIVACIÓN Y OPORTUNIDAD DE LA PRODUCCIÓN DE ARMAS NUCLEARES POR POTENCIAS NUCLEARES Y RESERVAS NUCLEARES ACTUALES ESTIMADAS**

Se examina en qué momento y en qué país se crearon las armas nucleares y con qué motivos, centrándonos en EE. UU., la Unión Soviética y Corea del Norte. A continuación, se investiga la cantidad y la calidad de las armas nucleares que posee actualmente cada país. A través de este trabajo, podremos captar la posición de Corea del Norte en los países con armas nucleares y enfrentar con precisión los problemas correspondientes.

#### **3.1. Desarrollo nuclear de Estados Unidos**

Primero, se estudia la posesión y el desarrollo nuclear en el caso de Estados Unidos. Hasta la fecha, el único caso en la historia de la humanidad que ha utilizado armas nucleares fuera de ensayos. Y fue el primer país en poseer armas nucleares.

En 1903, en Inglaterra, los físicos Rutherford y Soddy descubrieron que se podían fabricar bombas utilizando la fisión nuclear, y el estallido de la Segunda Guerra Mundial cobró todo su interés. En ese momento, se rumoreaba que los científicos Otto Hahn y Lise Meitner estaban a punto de fabricar la primera bomba nuclear de la humanidad después

de descubrir el fenómeno de la fisión nuclear en la Alemania nazi. En abril de 1940, el gobierno británico comenzó a desarrollar bombas nucleares en el Comité Científico del Gobierno. En ese momento, la destreza tecnológica de Gran Bretaña estaba en la cima, pero debido a la guerra, un gran número de científicos ya había comenzado a emigrar. En 1942, Estados Unidos inició el Proyecto Manhattan. Canadá acuerda desarrollar conjuntamente armas nucleares con Estados Unidos. El 9 de agosto en Quebec, Canadá, Estados Unidos y Reino Unido firmaron un acuerdo nuclear y acordaron la investigación y la producción conjunta de bombas nucleares. Desde entonces, más de 40 científicos británicos dedicados a la investigación de armas nucleares se habían unido al Proyecto Manhattan en los Estados Unidos. En ese momento, se pondrá en marcha un proyecto de dos mil millones de dólares de presupuesto y 130.000 participantes.

La primera prueba de la bomba nuclear, la «prueba Trinidad», fue con éxito. Mirando la situación en este momento, Hitler ya se había suicidado el 30 de abril de 1945 y el gobierno alemán nazi se rindió el 7 de mayo y la guerra en Europa terminó el 16 de julio de 1945. Durante la Conferencia de Potsdam, el Primer Ministro Churchill de Gran Bretaña, el presidente Truman de los Estados Unidos y el Secretario de Estado Stalin de la Unión Soviética discutieron juntos del asunto. Poco después, Estados Unidos lanzó una bomba atómica sobre Japón, que seguía estando en la Guerra de Asia Pacífico, el 6 de agosto en Hiroshima (bomba llamada «*Little Boy*») y el 9 de agosto en Nagasaki (la bomba con nombre «*Fat Man*»). Japón se rinde incondicionalmente a las fuerzas aliadas el 15 de agosto y firma el documento de rendición el 2 de septiembre.

### **3.2. Desarrollo nuclear de la Unión soviética**

El 29 de agosto de 1949, la Unión Soviética logró probar sus primeras armas nucleares en Semipalatinsk. Al ver a Alemania, a Gran Bretaña y a Estados Unidos dedicados al desarrollo de armas nucleares, la Unión Soviética consideró el desarrollo de armas nucleares una cuestión de vida o muerte. En septiembre de 1942, el liderazgo soviético aprobó el establecimiento de un laboratorio a cargo de la cuestión nuclear, que trabajó bajo el mando de Kurchatov y desarrolló un arma nuclear en estrecha cooperación con agentes secretos y científicos. Alemania se rindió antes de que las armas nucleares fueran efectivas, y la Unión Soviética, que vio a Estados Unidos arrojar una bomba atómica sobre Japón, sintió un cambio en la situación al final de la guerra entre las tropas estadounidenses y británicas, que eran un bando en la lucha contra Alemania. De este modo, la Unión Soviética centró muchos esfuerzos en desarrollar rápidamente la industria

nuclear y las armas nucleares para contener y poder enfrentarse a las amenazas de los Estados Unidos. Por su parte, las tropas estadounidenses y británicas planearon igualmente una posible guerra contra la Unión Soviética. También tenían planes de bombardear la metrópolis soviética con armas nucleares.

Así, EE. UU. y la Unión Soviética lograron tener las armas nucleares, a continuación, el Reino Unido en 1952, Francia en 1960, China en 1964, la India en 1974, Pakistán en 1998. El caso de Israel sería en 1979 si se asume que dispone del arma nuclear.

### **3.3. Desarrollo nuclear de Corea del Norte**

En el caso de Corea del Norte, es el año 2006 cuando adquirió la capacidad de contar con armas nucleares. Con la idea de la Unión Soviética, en 1985, Corea del Norte se une al Tratado de No Proliferación Nuclear (NPT, por sus siglas en inglés). En 1993, intenta abandonar el programa, pero se queda firmando un acuerdo con EE. UU. en Ginebra, Suiza. Corea del Norte se compromete a congelar su programa de armas nucleares a cambio de construir un reactor de agua ligera y tener apoyo en el suministro de petróleo pesado. Finalmente, Corea del Sur tuvo que pagar la mayor parte del coste de la construcción del reactor de agua por la petición de gobierno estadounidense, puesto que Estados Unidos pensó que, al haber muerto Kim Il-Sung en 1994, el régimen se derrumbaría. En 2000, por el cambio de gobierno de EE. UU., Corea del Norte se compromete a destruir el misil de mediana y larga distancia y cumplir con la norma de MTCR (*Missile Technology Control Regime*), con la condición de que EE. UU. lance satélites norcoreanos tres veces al año y mil millones de dólares de apoyo alimentario cada año durante algún tiempo. Para Corea del Norte, la intención era sustituir el ingreso por exportación de los misiles con tener alimentos y tecnología. Ante el total rechazo de la administración Bush, Corea del Norte no tenía alternativa excepto desarrollar los misiles. En 2002, el presidente George W. Bush etiqueta a Corea del Norte, Irán e Irak como el «eje del mal» en su discurso del estado de la unión (29 de enero). En 2006, 4 de julio, Corea del Norte hace un lanzamiento de prueba de un misil Taepodong-2 y en octubre, anuncia el éxito de un arma nuclear.

Considerando los procesos de poseer las armas nucleares de Corea del Norte, fácilmente se puede ver que tiene la intención de detener el desarrollo nuclear cuando su propia seguridad esté garantizada. De hecho, en su discurso de año nuevo en 2019, el líder Kim Jong-un declaró: «el establecimiento de nuevas relaciones entre los dos países que

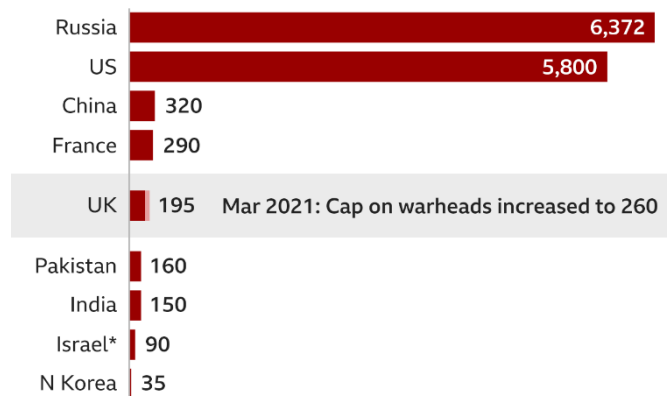
satisfagan las necesidades del nuevo siglo y el establecimiento de un régimen de paz permanente y sólido en la península de Corea y el camino hacia la desnuclearización completa son invariables para el Partido y del gobierno de la República, también una determinación firme de mi parte».

### 3.4. Comparativa

A continuación, se comparan las reservas nucleares actuales estimadas de cada país.

Gráfico 1 - Número estimado de cabezas nucleares por país

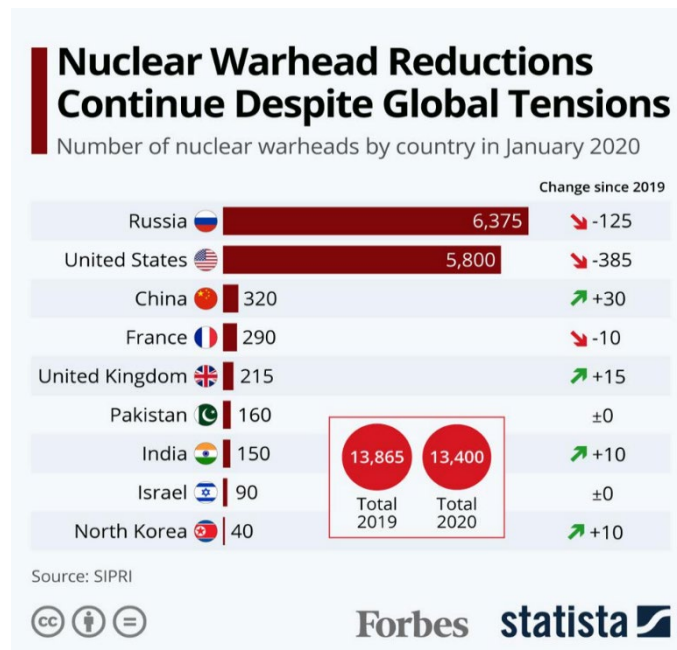
#### Estimated nuclear warheads by country



\* Israel has not confirmed or denied having nuclear weapons  
 Figures include active and inactive warheads, as well as those due to be dismantled  
 Source: FAS, Sep 2020/UK Government **BBC**

Fuente: BBC News, 2021, 19 de marzo.

Gráfico 2 – Estimación del número de cabezas nucleares por país y variación desde 2019



Fuente: McCarthy, Niall, Forbes, 2020, 15 de junio.

Si miramos la diferencia en la cantidad de armas nucleares claramente resaltada por este gráfico, es posible matizar el grado de la peligrosidad de las armas nucleares de Corea del Norte para la seguridad internacional.

Por iniciativa de EE. UU., la ONU puso una serie de sanciones con el acuerdo de la sociedad internacional contra Corea del Norte. En la cumbre de Hanói, según Ri (ministro de asuntos exteriores), Corea del Norte pidió el levantamiento parcial, entre las 11 sanciones de la ONU, solo de las 5 sanciones en 2016 y 2017 que afectan a la economía civil. Corea del Norte repetía de nuevo ante la sociedad internacional en el discurso del año nuevo sobre su voluntad de compromiso de suspender permanentemente los ensayos nucleares incluyendo los lanzamientos de cohetes de larga distancia. Señala que un primer paso es inevitable en el camino hacia la desnuclearización completa.

#### **4. EFECTOS DE LA DESNUCLEARIZACIÓN**

Entonces, cabe plantearse si sería posible una vida libre de amenazas para la región del Este de Asia si se cumplen los requisitos de EE. UU. y se saltan todos los pasos de negociación para la desnuclearización total de Corea del Norte. Para valorar esa idea, se debe recurrir al ejemplo de Libia, y el caso de Irak. Para ambos países, los mandatarios terminaron por ser derrocados y ejecutados, En 2017 Trump llama «hombre-cohete» a Kim Jong-un y amenaza con destruir Corea por completo. Ese momento la tensión de la península aumenta llamativamente y gobierno de Corea del Sur, dada su situación geográfica, se puso muy serio para no provocar y tranquilizar a EE. UU. Geográficamente, los dos países de Extremo Oriente están juntos en una península de 220.847 km<sup>2</sup> y la distancia entre los dos capitales es 196 km. Por parte de Corea de Sur, cualquier amenaza de EE. UU. a Corea del Norte es una razón de graves preocupaciones de seguridad. Ese país se construyó de la ceniza; empezó la guerra con Japón en los principios de 1900 y la terminó en 1945, empezó otra guerra entre el norte y el sur en 1950 que duró teóricamente tres años. No sería una exageración decir que Corea sufrió una guerra de 50 años hasta 1953.

##### **4.1. Situación geográfica**

Primero, se indica la situación geográfica de este país en sí. Las palabras Extremo oriente o lejano oriente bien señalan que está separado de otros lugares. O sea, hay una influencia mínima tanto positiva como negativa a otros lugares. De hecho, cuando terminó la guerra del Pacífico provocada por Japón confirmando la potencia de las nuevas

armas nucleares de EE. UU., Corea ha sido dividida por la mitad por ser tan pequeño e insignificante para los países grandes y con mucho armamento como EE. UU. y la Unión Soviética.

#### **4.2. La amenaza de grandes fuerzas**

Segundo, se analizan las condiciones de Corea para provocar la inseguridad de la zona. Según Mearsheimer, EE. UU. puede estar totalmente tranquilo en su zona, el continente de las Américas porque Honduras, Guatemala ni México le atacarían. Mearsheimer explica cómo los Estados intentan maximizar la cantidad de poder potencial que controlan, en este caso EE. UU. Pero aquí el caso de Corea del Norte se puede asimilar a Honduras y Guatemala, que no atacaría a China a Japón ni a EE. UU., aparte de que esté otro lado de Pacífico. EE. UU. se siente tan seguro en su zona que intenta maximizar el poder de control en Corea del Norte cruzando el océano. Al ser amenazado directamente por EE. UU., como en el caso de Corea del Norte, se siente la necesidad de protegerse de la amenaza. El problema es que el caso de Corea del Sur también se reúne la lógica de la necesidad sentirse protegido. ¿Pero por quién? Se da la situación del mal ambiente entre Corea del Norte y EE. UU., y Corea del Sur teme sufrir consecuencias de bombardeos fallidos o intencionados por alguna razón por EE. UU. Según Kang, con lo difícil ha sido construir un país, debería a todo precio evitarse la guerra. Este momento nadie pensaría que EE. UU. es la misma banda de Corea del Sur luchando contra proteger el mismo valor, la democracia. Entonces puede observar que lo que interesa EE. UU. no es el bien de Corea del Sur.

Finalmente queda por aceptar que a EE. UU. le interesa lograr la influencia de China en la zona donde se sitúa China con sus países vecinos. Concluyendo, tiene posibilidad de no cambiar las políticas de EE. UU. ante Corea del Norte, aunque Corea del Norte desmantele y abandone totalmente el tema nuclear. En la misma línea, pensando tras 2019, cabe la duda de que EE. UU. acudió a la cumbre de Hanói ya planeando con antelación no alcanzar un acuerdo.

Esquema 1 – Alcance 1.000 km



Fuente: ABC News In-Depth

Esquema 2 – Alcance 2.000 km



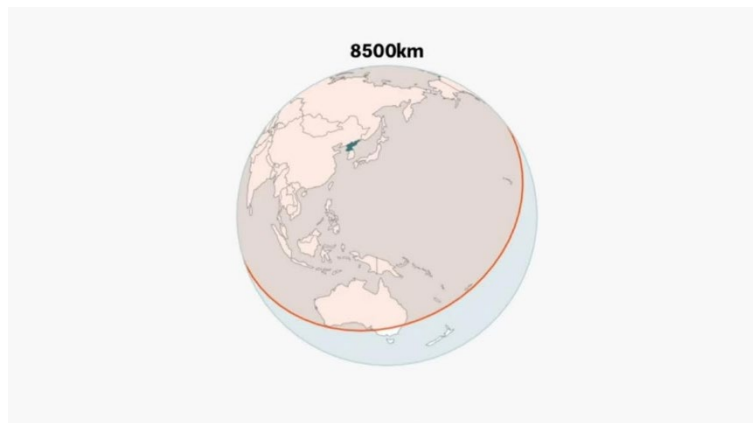
Fuente: ABC News In-Depth

Esquema 3 – Alcance 4.500 km



Fuente: ABC News In-Depth

Esquema 4 – Alcance 8.500 km



Fuente: ABC News In-Depth

Se puede ver fácilmente la distancia de alcance de los misiles. 1.000 km y 2.000 km son alcanzables con los misiles de los que dispone Corea del Norte. A 4.500km de la distancia, tienen sólo éxito 3 misiles sobre 14 lanzamientos.

## **5. TRATADOS PARA EL CONTROL DE LAS ARMAS NUCLEARES**

### **5.1. Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (NPT)**

Es un tratado internacional que entró en vigor en 1970. Desde el lanzamiento de las bombas atómicas sobre Hiroshima y Nagasaki en 1945, la humanidad se ha dado cuenta de que la proliferación de armas nucleares es la amenaza más grave para la paz y la seguridad internacionales. Cuando Francia (febrero de 1960) y China (octubre de 1964) realizaron sus respectivos ensayos nucleares, la preocupación por la proliferación de armas nucleares se hizo realidad. El proyecto fue presentado y aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en junio de 1968. En junio de 2007, hay 190 países (incluida Corea del Norte) y los tres países que no se han adherido son India, Pakistán e Israel. Después del final de la Guerra Fría, la universalidad del TNP se ha expandido. Sudáfrica abandonó voluntariamente el desarrollo de armas nucleares y se unió al TNP como estado no nuclear en 1991, y Kazajstán, Bielorrusia y Ucrania, Rusia se reunieron posteriormente. Los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, Francia y China, que no eran miembros del TNP, se adhirieron al TNP en 1992. El caso de Brasil y Argentina, estos participan al tratado como Estados no nucleares, y Cuba y Timor Oriental ratificaron el TNP en 2002 y 2003, respectivamente. La India, que no era miembro del TNP, llevó a cabo un ensayo nuclear bajo el nombre de «explosión nuclear pacífica» en 1974 y adquirió armas nucleares, y Pakistán también poseía armas nucleares mediante un

ensayo nuclear en 1998. Además, se sabe que Israel ya posee armas nucleares, pero está adoptando una postura ambigua que ni las niega ni las afirma. El problema del programa de desarrollo de armas nucleares disfrazado de programa de uso pacífico de la energía nuclear ha sido de gran interés para la comunidad internacional en los últimos años. A pesar de gran participación de sociedad internacional, hay una parte que debería reconocer positivamente, o al contrario. Los cinco Estados que tienen permitida la posesión de armas nucleares son: EE. UU. (firmante en 1968), Reino Unido (1968), Francia (1992), Rusia (1968) y China (1992). Esta condición especial, denominada la de los «Estados Nuclearmente Armados» (NWS o *Nuclear Weapons States*) se definió a partir del hecho que eran los únicos que habían detonado un ensayo nuclear antes de 1967. Además, son los cinco miembros permanentes del Consejo de seguridad de ONU.

## **5.2. Tratado sobre la Prohibición de Armas Nucleares (TPAN)**

Aprobado por la ONU en 7 de julio de 2017 con 20 artículos, el tratado entró en vigor el 22 de enero de 2021. Es un acuerdo internacional jurídicamente vinculante para prohibir las armas nucleares con la mira a su eliminación total. Los países firmantes del Tratado de Prohibición de Armas Nucleares se comprometen a no desarrollar, adquirir, almacenar, usar o amenazar con usar armas nucleares. Todas las potencias atómicas y la OTAN rechazaron unirse a este tratado.

António Guterres, secretario general de la ONU, dijo que «las armas nucleares constituyen una amenaza creciente y el mundo debe adoptar medidas urgentes para eliminarlas y evitar las consecuencias catastróficas de su uso para la humanidad y el medio ambiente» (France24, 2021, 22 de enero).

Ese tratado señala firmemente la total prohibición de las armas nucleares que todavía no hayan sido prohibidas de manera global y universal. El Tratado de No proliferación (TNP) de 1968 sólo contiene prohibiciones parciales, y los tratados sobre zonas libres de armas nucleares prohíben las armas nucleares sólo en determinadas regiones geográficas. Las sanciones de la ONU a Corea del Norte por el motivo de tener arma nuclear, amenazan el bienestar de los coreanos bloqueando el crecimiento económico de un país, aislándolo de la sociedad internacional. Así, cabe preguntarse qué derecho existe para imponer, controlar y castigar de ese modo. En la sociedad internacional no se puede esperar que un país crezca sin tener relaciones fluidas con otros países.

## **6. DERECHOS HUMANOS Y RELACIONES ENTRE COREA DEL NORTE Y DEL SUR.**

### **6.1. Derechos humanos**

Un motivo importante del rechazo de acuerdo de EE. UU. en la cumbre de Hanói ha sido el tema de los derechos humanos. Aunque los derechos humanos nunca estuvieron sobre la mesa en las negociaciones en Hanoi, se ha aludido a las violaciones de derechos humanos en Corea de Norte, que incluyen asesinatos, esclavitud, torturas, encarcelamientos, violaciones, abortos forzosos. Por algún motivo no expresado por la parte de EE. UU., es posible que se haya señalado ese tema sin tener ninguna relación. Cuando habla de China también saca el tema de derechos humanos para señalar el problema. Se debe señalar que los dos países, Corea del Norte y China tienen un jefe de estado y un partido como sus vecinos de Singapur.

### **6.2. Política de Corea del Sur respecto a las relaciones con Corea del Norte**

Ahora se puede estudiar la situación de actual de Corea del Sur, sus políticas ante el Corea del Norte, el esfuerzo y la idea de la reunificación. La estructura política de Corea del Sur se basa en el presidente y un sistema de multi partido. Comparando con el Norte, que tiene un líder y un partido, se encuentra algunas diferencias. El caso de Corea del Sur, hasta ahora tres ex presidentes han sido encarcelados y el promedio de la duración de un partido es tres años y dos meses. Es el primer país en número de suicidios dentro de OCDE. Los datos reflejan la inestabilidad e inmadurez de la política y la sociedad. Difícil esperar encontrar unas políticas firmes con el pensamiento profundo ante Corea del Norte. Actualmente, la relación entre la cuestión del liderazgo en la política de Corea del Norte, la internacionalización de la península de Corea y el centro nacional intercoreano, se ha convertido en un problema. Esta cuestión está directamente relacionada con el liderazgo de la península de Corea. El tema del liderazgo de la península de Corea es el tema que más influye en la solución del problema de la península de Corea. Después de entrar en la posguerra fría, China empieza a ganar poder, y el poder nacional de Corea del Sur también aumenta, y los gobiernos progresistas de Corea del Sur quisieron tener una voz propia con respecto a Corea del Norte. Como resultado, la mejora de las relaciones intercoreanas y la resolución del problema de Corea del Norte se consideró como un problema interno propio y Corea del Sur deseó mayor autonomía. Sin embargo, después de la administración de Lee Myung-bak, el problema nuclear de Corea del Norte surgió como un problema internacional. Por lo tanto, la influencia de la política de los países con poder comenzó a reaparecer en temas internos y la cooperación. Es el caso del Complejo

Industrial Kaesong y del Centro de turismo del Monte Geumgang. El primero fue construido por Corea del Sur en Corea del Norte, para que ambos países trabajasen conjuntamente, pero fue dinamitado por Corea del Norte. El segundo es un complejo turístico en el Norte al que pueden o no acceder los ciudadanos del Sur, según las relaciones entre los dos países. EE. UU. y Japón seguían diciendo que los proyectos del Centro de turismo del Monte Geumgang y del Complejo Industrial Kaesong son la fuente de financiación para el desarrollo de armas de destrucción masiva de Corea del Norte. Al final, la presión de estos países influyó en la decisión de la administración de Park Geun-hye de cerrar el Complejo Industrial Kaesong después de que Corea del Norte llevara a cabo la cuarta prueba nuclear. De esta manera, la política de las superpotencias ha influido en todas las relaciones intercoreanas más allá del problema nuclear de Corea del Norte. El problema nuclear de Corea del Norte se trata como si un problema entre Corea del Norte y el país potente, excluyendo el papel de Corea del Sur. Cuando la administración de Moon Jae-in empezó el mandato, reconoció que el liderazgo de Corea del Sur sería necesario para el problema nuclear de Corea del Norte.

## **7. CONCLUSIÓN: «ENTRE POTENCIAS MUNDIALES» Y SUPERVIVENCIA DE COREA DEL NORTE**

«En la comunidad internacional no se puede tener expectativa en la prosperidad nacional sin tener interrelaciones positivas» (Glaser, 1990).

El marco teórico que se ha usado, el realismo ofensivo, encaja bien para entender el comportamiento de EE. UU. Con una gran hegemonía internacional, incluso influyendo otros continentes, está intentando maximizar su cantidad de poder potencial que controla. Los tres países juntos, EE. UU., Corea del Norte y Corea del Sur, reflejan la teoría del *Estilo paranoico*: la desconfianza total mutua provoca tensión militar. Por ello, Corea del Sur pagará 1.000.000.000 de dólares al año a EE. UU. por la defensa conjunta para tener la protección por un enemigo invisible, tal vez inexistente.

Los países que poseen las armas nucleares tienen motivaciones similares, son la defensa propia y la supervivencia. Cuando China obtuvo el arma nuclear en 1964, Mao dijo que al fin al cabo es una cosa que no se puede usar, pero solamente teniéndolo es más que suficiente si admiten EE. UU. y Unión Soviética que China también lo tiene. EE. UU. es una excepción por ser el único país que lo ha utilizado y sigue teniendo peligro de que lo utilice, puesto que depende de la decisión de su presidente.

Corea del Norte obtuvo el arma nuclear, para escapar del aislamiento y para su propia supervivencia contra la amenaza constante, ya que Estados Unidos instaló cabezas nucleares en Corea del Sur (1972). Además, Corea del Norte ha declarado su intención de negociar su desnuclearización a cambio del levantamiento de las sanciones, pero ha sido rechazada.

Este trabajo demuestra que Corea del Norte puede seguir así, permanentemente sancionado por la ONU, tenga o no armas nucleares.

Comparando los dos tratados, el Tratado de No Proliferación y el tratado sobre la Prohibición de Armas Nucleares, se comprueba que ningún país que posee el arma nuclear tiene intención de abandonarla. Además, el TNP contempla un trato diferenciado para sus miembros.

La división de las dos Coreas no ha sido por su propia voluntad. Desde entonces, no han cambiado las fuerzas que les separaban. Esto hace prever que no habrá reunificación en la península.

Por último, por su inmadurez política y social, Corea del Sur no puede situarse en igualdad de condiciones para negociar con las grandes potencias.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARON, R., MAHONEY, D., ANDERSON, B. (2003). *Peace & war*. Nueva York: Routledge.
- GLASER, C. (1990). *Analyzing Strategic Nuclear Policy*. Princeton: Princeton University Press.
- GLASER, C. (2019). *Was nuclear disarmament ever alive? Nuclear Disarmament*. Nueva York: Routledge.
- GLASER, C. (2000). The Causes and Consequences of Arms Races. *POLSBY, N. Annual Review of Political Science*, Vol. 3. Palo Alto: Annual Reviews, pp. 251-276.
- GLASER, C. (2004). When Are Arms Races Dangerous? Rational versus Suboptimal Arming, *International Security*, Vol. 28, pp. 44-84.
- HOFSTADTER, R. (1964). *Anti-intellectualism in American Life*. New York: Knopf.
- HOFSTADTER, R. (1965). *The Paranoid Style in American Politics*. New York: Knopf.
- HUNT, M. (1987). *Ideology and US Foreign Policy*. New Haven: Yale University Press.
- KIM, D. (2018). Competencia por la supremacía entre EE. UU. y China y la estrategia de respuesta de Corea [미중 패권 경쟁과 한국의 대응전략]. *Asunto n°317* [이슈 진단]. Gyeonggi Research Institute.
- MARTINO, M., BYRD, J., SPRAGGON, B. (2017, 16 de octubre). *In full: Where can North Korea missiles reach?*, ABS News-In depth, [www.abc.net.au/2017-10-16/north-korea-missile-range-map/8880894?nw=0](http://www.abc.net.au/2017-10-16/north-korea-missile-range-map/8880894?nw=0)
- MEARSHEIMER, J. (2001). *The tragedy of Great Power Politics*. Nueva York: W. W. Norton & Company.
- MEARSHEIMER, J. (2018). *The Great Delusion*. New Haven: Yale University Press.
- MORILLOT, J. (2016). *La Corée du Nord en 100 questions*. París: Taillandier.
- PARK, H. (1996). *North Korea: Ideology, Politics, Economy*. Englewood Cliffs, Nueva Jersey: Prentice Hall.
- PARK, H. (2002). *North Korea: The Politics of Unconventional Wisdom*. Nueva York: Cambridge University Press.

- PARK, H. (2012). *North Korea Demystified*. Nueva York: Cambria Press.
- PARK, H. (2016). *Rebuilding North Korea's Economy: Politics and Society*. Kyungnam: Kyungnam University Press.
- PARK, H. (2018). *Pienso, cruzando la línea*. [선을 넘어 생각한다]. Seúl: Buki.
- WHITE, H. (2012). *The China Choice: Why America Should Share Power*, Melbourne Australia: Black Inc.
- WHITE, H. (2010). Power Shift: Australia's Future between Washington and Beijing, *Quarterly Essay No 39*. Black Inc, Collingwood Victoria.
- WHITE, H. (2017). Without America: Australia in the New Asia, *Quarterly Essay*, vol. 68, pp. 7.
- Yi, H. (2007). La Guerra como una llamada. [소명으로서의 전쟁]. *Sociedad moderna y crítica política* nº1. [현대사회와 정치평론 제 1권].
- YI, H. (2016). Pushing for Regime Change in North Korea? Kant's «Perpetual Peace», Wilsonianism, and Political Catastrophe in Northeast Asia, *Journal of Political Criticism* 18., pp.1-35.